Deutscher Bundestag **Drucksache 18/13700**

18. Wahlperiode 23.10.2017

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Unterrichtung

durch die Bundesregierung

Raumordnungsbericht 2017

Inhaltsübersicht

Seite

Stellungnahme der Bundesregierung 3

0. Vorbemerkung 3
1. Kurzfassung der Befunde 4
2. Daseinsvorsorge sichern als raumentwicklungspolitisches Handlungsfeld 5
3. Demografische und wirtschaftliche Entwicklungstrends 7
4. Daseinsvorsorge durch Kooperation und Beteiligung sichern 8
5. Beiträge von Fachplanungen zur Sicherung der Daseinsvorsorge 9
6. Förderung und Unterstützung des Bundes in einzelnen Bereichen der Daseinsvorsorge 9
7. Fazit 16

Raumordnungsbericht 2017

1. Raumordnung und Daseinsvorsorge 22
2. Demografische und wirtschaftliche Entwicklungstrends 26
3. Daseinsvorsorge als raumordnungspolitisches Handlungsfeld 44
4. Kooperation und Beteiligung 66
5. Fachplanungen und Daseinsvorsorge 76
6. Mobilität und digitale Infrastruktur 122
7. Raumordnungspolitisches Fazit 146

Verzeichnisse 154

Zugeleitet mit Schreiben des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur vom 23. Oktober 2017 gemäß § 25 Absatz 2 des Raumordnungsgesetzes.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Stellungnahme der Bundesregierung

Inhaltsverzeichnis

		Seite
0.	**Vorbemerkung**	3
1.	**Kurzfassung der Befunde**	4
2.	**Daseinsvorsorge sichern als raumentwicklungspolitisches Handlungsfeld**	5
3.	**Demografische und wirtschaftliche Entwicklungstrends**	7
4.	**Daseinsvorsorge durch Kooperation und Beteiligung sichern**	8
5.	**Beiträge von Fachplanungen zur Sicherung der Daseinsvorsorge**	9
6.	**Förderung und Unterstützung des Bundes in einzelnen Bereichen der Daseinsvorsorge**	9
6.1.	Maßnahmen für Ländliche Räume und des Städtebaus	9
6.2	Mobilität	11
6.3	Digitale Infrastruktur	12
6.4	Kinderbetreuung, Schule und berufliche Bildung	13
6.5	Gesundheitsbereich und Pflege	13
6.6	Ambulante Versorgungsfunktionen und Arzneimittelversorgung	14
6.7	Stationäre Krankenversorgung	14
6.8	Notfallversorgung	14
6.9	Brandschutz	15
6.10	Technische Infrastruktur (Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, Abfallentsorgung)	15
7.	**Fazit**	16

0. Vorbemerkung

Das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) erstattet nach § 25 des Raumordnungsgesetzes (ROG) dem Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) zur Vorlage an den Deutschen Bundestag in regelmäßigen Abständen Bericht über die räumliche Entwicklung des Bundesgebiets, wobei sich der Bericht auf fachliche und teilräumliche Aspekte beschränken kann. Der letzte Raumordnungsbericht wurde 2011 vorgestellt.

Der Raumordnungsbericht 2017 greift als fachlicher Teilbericht zum Thema Daseinsvorsorge eines der vier 2016 von der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) verabschiedeten Leitbilder auf:

- Wettbewerbsfähigkeit stärken,
- Daseinsvorsorge sichern,
- Raumnutzungen steuern und nachhaltig entwickeln sowie
- Klimawandel und Energiewende gestalten.

Der Bericht thematisiert zentrale Bereiche der Daseinsvorsorge, d. h. öffentliche Dienstleistungen und Einrichtungen, die in Form der staatlichen Leistungsverwaltung oder auch privat er-bracht werden können, die für die Sicherung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in allen Teilregionen (§ 1 ROG) erforderlich sind.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Die räumlichen Analysen basieren auf den aktuell verfügbaren Daten (i. d. R. 2015 bzw. 2016), die Einschätzungen der künftigen Entwicklung auf der Raumordnungsprognose 2035 des BBSR. Die Struktur des Berichts orientiert sich an den Strategien und zentralen Handlungsansätzen des Leitbilds „Daseinsvorsorge sichern".

Der Raumordnungsbericht bietet zu diesem Thema umfassende Informationen und beinhaltet darüber hinaus Wertungen und Empfehlungen des BBSR in dessen eigener Verantwortung.

Die Bundesregierung hat den Raumordnungsbericht 2017 zur Kenntnis genommen und nimmt nachfolgend Stellung.

1. Kurzfassung der Befunde

Ende 2015 lebten 82,2 Millionen Menschen in Deutschland, etwa 2 Millionen mehr als 1990. Von 1990 bis 2015 sind 5 Millionen Menschen zugewandert, vor allem in die Großstädte und ihre Ballungsräume. In vielen ländlichen Regionen nahm die Bevölkerungszahl dagegen stetig ab. Heute gelten 68 von 401 Kreisen (einschließlich kreisfreier Städte) in Deutschland mit weniger als 100 Einwohnern pro Quadratkilometer als „dünn besiedelt". Bis 2035 könnte jeder siebte Kreis (51 Kreise) in den alten, jeder zweite (45 Kreise) in den neuen Bundesländern in diese Kategorie fallen.

Während periphere Landgemeinden überwiegend Bevölkerung verloren haben, haben vor allem die Großstädte und Großstadtregionen zwischen 2005 und 2015 über 1,4 Millionen Einwohner dazu gewonnen. Im gleichen Zeitraum sind 37 % der Mittelstädte und 52 % der Kleinstädte geschrumpft. Die zugrunde liegenden Wanderungsmuster dürften auch künftig Bestand haben: Insgesamt finden pro Jahr etwa 2,6 Millionen Zu- oder Fortzüge über Kreisgrenzen hinweg statt, das sind etwa 32 Wanderungen pro 1.000 Einwohner.

Die Bevölkerung Deutschlands ist heute im Durchschnitt 44,3 Jahre alt. Im Jahr 2035 wird der Durchschnitt nach der Raumordnungsprognose bei 47,3 Jahren liegen. Die meisten Großstädte können ihre Altersstruktur durch Zuwanderung stabil halten. In vielen ländlichen und Umlandregionen der Großstädte steigt der Altersdurchschnitt im Verhältnis stärker. Insgesamt werden 2035 knapp 7 Millionen Menschen über 80 Jahre alt sein.

Immer mehr Beschäftigte wohnen in einer anderen Gemeinde als der, in der sie arbeiten: Während im Jahr 2000 noch 53 % aller Arbeitnehmer pendelten, waren es 2015 bereits 60 %. Nicht nur die Zahl der Pendler, sondern auch die durchschnittliche Länge des einfachen Arbeitsweges stieg: von 14,6 Kilometer im Jahr 2000 auf 16,8 Kilometer im Jahr 2015. Besonders lang sind die Pendeldistanzen zu den Arbeitsmarktzentren in den dünn besiedelten Räumen abseits der Ballungsräume.

Bundesweit können 28 % der Bevölkerung, vor allem in den dünn besiedelten ländlichen Regionen, einen Lebensmittelmarkt nicht fußläufig erreichen (Distanz Wohnort – Lebensmittelmarkt unter 1 km).

Die ambulante ärztliche Versorgung und die Versorgung mit Arzneimitteln sind ein zentraler Bestandteil der Daseinsvorsorge. Einen generellen Ärztemangel gibt es in Deutschland nicht, jedoch gibt es regionale Unterschiede bei den Entfernungen zum Haus- und Facharzt sowie in der Versorgung, zumal in den dünn besiedelten Räumen bereits heute die Nachfolgeregelung oft schwieriger als in Städten und urbanen Räumen zu leisten ist. In den Landgemeinden haben derzeit knapp 20 % der Bevölkerung einen Hausarzt in einer fußläufigen Erreichbarkeit von 1 km.

2,9 Millionen Menschen waren 2015 pflegebedürftig, fast 50 % mehr als noch 1999. Nach der Raumordnungsprognose des BBSR wird bis 2035 die demografisch bedingte Nachfrage nach Pflegeleistungen in allen Teilräumen West- und Ostdeutschlands erheblich zunehmen.

90 % der Bevölkerung in den Großstädten kann eine Apotheke fußläufig erreichen (Luftliniendistanz vom Wohnort weniger als 1 km), bundesweit ist dies etwa zwei Drittel der Bevölkerung möglich.

Im Zeitraum 2012/2013 wurden bundesweit jährlich rund 12 Millionen Rettungseinsätze mit insgesamt 14,3 Millionen Einsatzfahrten durchgeführt. Dies entspricht 147 Einsätzen pro 1.000 Einwohner im Jahr. Die Zuständigkeit für das Rettungswesen liegt bei den Ländern, deren Vorgaben variieren. Meistens wird ein Korridor für die Zeit zwischen Alarmierung und Eintreffen der Rettungskräfte von 10 bis 12 Minuten vorgegeben, wobei einzelne Länder die Vorgaben nach Teilräumen differenzieren. Die Bedeutung einer zeitnahen Notfallversorgung im Zusammenwirken von Rettungswesen und Verfügbarkeit von ambulanten und stationären Einrichtungen ist ein wesentliches Element der Daseinsvorsorge, die in der laufenden Legislaturperiode durch verschiedene gesetzliche Maßnahmen verbessert wurde.

Im Jahr 2015 gab es in Deutschland 26.700 Schulen, davon 2/3 Grundschulen; 14 % der Schulen führen zum Abitur.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Der Anteil der Abiturienten an allen Schulabgängern ist von 25 % und seit 2007 stetig auf rund 35 % (2015) angestiegen. Bei den Abschlüssen mit allgemeiner Hochschul- oder Fachhochschulreife sowie dem Verlassen der Schule ohne Abschluss zeigen sich regionale Unterschiede: Die Quote der Jugendlichen ohne Schulabschluss ist in den wirtschaftsstarken süddeutschen Ländern 50 % niedriger als in den ostdeutschen Regionen. Der Anteil der Schulabgänger mit allgemeiner Hochschul- oder Fachhochschulreife ist in den städtischen und verdichteten Räumen in der Regel höher als in ländlichen Regionen.

In Deutschland besitzen 76 % aller Haushalte mindestens einen Pkw, 2015 waren in Deutschland knapp 45 Millionen Pkw im Verkehr zugelassen. Der Motorisierungsgrad betrug damit bundesweit rund 540 Pkw je 1.000 Einwohner. Dabei bestehen auch hier zwischen den Regionen große Unterschiede: während der Motorisierungsgrad in den kreisfreien Städten mit etwa 450 Pkw je 1.000 Einwohner unterdurchschnittlich ist, liegt der Wert in dünn besiedelten, peripheren Kreisen bei bis zu 600 Pkw/1.000 Einwohner.

Insgesamt erreichen in Deutschland knapp 90 % der Bevölkerung ein auch hinsichtlich der Bedienungshäufigkeit gutes Angebot des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) in fußläufiger Entfernung. Bundesweit können jedoch über 9 Millionen Menschen ein ÖPNV-Angebot nicht fußläufig erreichen bzw. finden nur wenige Fahrtmöglichkeiten vor. Dies betrifft oftmals Menschen, die in ländlichen Regionen leben.

Die Breitbandversorgung mit mindestens 50 Mbit/Sek. ist heute für 75 % der Haushalte verfügbar. Während der Versorgungsgrad in Großstädten mehr als 90 % beträgt, liegt er in strukturschwachen ländlichen Räumen lediglich bei 31 %.

2. Daseinsvorsorge sichern als raumentwicklungspolitisches Handlungsfeld

Die Sicherung der Daseinsvorsorge bleibt eine zentrale raumentwicklungspolitische Aufgabe für die Bundesregierung. Sie orientiert sich an den Grundsätzen gemäß § 2 Absatz 2 Nummer 3 des Raumordnungsgesetzes: „Die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, insbesondere die Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen, ist zur Sicherung von Chancengerechtigkeit in den Teilräumen in angemessener Weise zu gewährleisten; dies gilt auch in dünn besiedelten Regionen.“

Die Sicherung der Daseinsvorsorge hängt eng mit den räumlich unterschiedlichen Ausprägungen des demografischen Wandels zusammen. Ohne Zuwanderung wäre die Bevölkerungszahl in Deutschland schon seit den 1970er Jahren tendenziell rückläufig. Aber auch mit Zuwanderungsüberschüssen kann die Alterung nur abgeschwächt, jedoch nicht verhindert werden. Regional haben sich diese Prozesse sehr differenziert vollzogen.

Die Schrumpfungsprozesse von ländlichen Gemeinden sowie von Mittel- und Kleinstädten erfassen nach Ostdeutschland zunehmend auch Westdeutschland. Sie sind in den peripheren Lagen zumeist stärker ausgeprägt als in den zentralen Räumen. Viele Klein- und Mittelstädte außerhalb der Großstadtregionen stehen deshalb vor der Herausforderung, sich als Ankerpunkte zur Sicherung der kommunalen und regionalen Daseinsvorsorge weiterzuentwickeln.

Die weiterentwickelte Demografiestrategie der Bundesregierung „Für mehr Wohlstand und Lebensqualität aller Generationen“ (2015) stellt die übergeordneten Ziele und Handlungsfelder der Demografiepolitik der Bundesregierung wie folgt dar:

- die Stärkung wirtschaftlicher Wachstumspotenziale,
- die Förderung des gesellschaftlichen Zusammenhalts und der Lebensqualität in Stadt und Land,
- die Gewährleistung solider Finanzen für die Handlungsfähigkeit des Staates sowie
- verlässliche soziale Sicherungssysteme als wesentliche Grundlagen zur Sicherung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in den Regionen.

Unter verschiedenen Blickwinkeln werden seitens Bund, Länder und der kommunalen Spitzenverbände verschiedene regionale Auswirkungen des demografischen Wandels analysiert, neue Lösungsansätze entwickelt und durch gute Beispiele in Deutschland und internationale Erfahrungen ergänzt.

Anfang Februar 2017 hat die Bundesregierung ihre demografiepolitische Bilanz zu Trends für die Gestaltung des demografischen Wandels in verschiedenen Politikfeldern und den ergriffenen Maßnahmen vorgelegt. Auch der Bericht der Bundesregierung zur Entwicklung der ländlichen Räume (2016), der Stadtentwicklungsbericht 2016 sowie der Dritte Bericht der Bundesregierung über die Wohnungs- und Immobilienwirtschaft (2017) und der Wohngeld- und Mietenbericht 2016 gehen auf die Bereiche Demografischer Wandel und Daseinsvorsorge ein.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Die Bundesregierung unterstreicht, dass die aktuellen politischen Herausforderungen vor dem Hintergrund des demografischen Wandels nicht allein in der Bewältigung von Schrumpfungsprozessen liegen, sondern zunehmend auch Regionen mit Wachstum im Hinblick auf Kapazitätsausbau, Integration und Stärkung des sozialen Zusammenhalts betreffen.

Zentrale Herausforderung zur Sicherung der Daseinsvorsorge und gleichwertiger Lebensverhältnisse bleibt aus Sicht der Bundesregierung die Grundausstattung mit sozialen, medizinischen und technischen Infrastrukturen sowie der Nahversorgung und Mobilität. Dies gilt vor allem in den peripheren ländlichen Räumen, die besonders von Alterung und Bevölkerungsrückgang betroffen sind. Dies erfordert zeitlich und regional angepasste politische Handlungskonzepte sowie deren schrittweise Konkretisierung und Umsetzung durch konkrete Maßnahmen.

Je nach Situation der Regionen stellen sich dabei unterschiedliche Erfordernisse und Herausforderungen: Während in den stagnierenden und schrumpfenden Regionen Bestandsmanagement und Flexibilisierung sowie Maßnahmen zur Verbesserung der Erreichbarkeit von Angeboten erforderlich sind, benötigen wachsende Kommunen Angebotsausweitungen für eine steigende Bevölkerungszahl, einschließlich Wohnungsneubau und sozialer Infrastruktur. In allen Regionen bedarf es zudem Strategien zur Integration von Zugewanderten.

Die Bundesregierung hat daher in der 18. Legislaturperiode wichtige Grundlagen und Instrumente der Raumordnungspolitik, aber auch der Strukturpolitik fortentwickelt, um gemeinsam mit Ländern und Kommunen zu gleichwertigen Lebensverhältnissen in Deutschland beizutragen. Maßnahmen der Regional- und Strukturpolitik, der Politik zur Entwicklung ländlicher Räume sowie die aufgestockten Bundesfinanzhilfen der Städtebauförderung werden überproportional in strukturschwachen und von Schrumpfungsprozessen betroffenen ländlichen Räumen eingesetzt, kommen je nach fachspezifischer Zielsetzung aber auch Wachstumsregionen zugute.

Mit den jüngsten gesetzlichen Neuregelungen der Bund-Länder-Finanzbeziehungen ab 2020 werden die Länder zudem erheblich finanziell gestärkt. Die Länder sind aufgefordert, die ihnen künftig zur Verfügung stehenden Mittel auch zur Stärkung der Kommunen einzusetzen. Die Möglichkeiten zur zielgerichteten und effizienten Förderung von Investitionen in gesamtstaatlich bedeutsamen Bereichen werden verbessert. Dazu gehört auch die grundgesetzliche Erweiterung der Mitfinanzierungskompetenzen des Bundes bei Investitionen finanzschwacher Kommunen in die Bildungsinfrastruktur.

Wesentliche Grundlage zur Sicherung der Daseinsvorsorge schaffen die planerischen Festlegungen der Landes- und Regionalplanung. Die Umsetzung von Anpassungsprozessen erfolgt dort im Rahmen der jeweiligen Steuerungskonzepte, z. B. des Zentrale-Orte-Systems, gemeinsam mit den zuständigen Fachplanungen und regionalen Entwicklungskonzepten.

Überwiegend definieren zentralörtliche Ausstattungskataloge als langfristige Orientierung die zu erhaltenden bzw. anzustrebenden Angebote und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, die von der öffentlichen und der privaten Hand in zentralen Orten angeboten werden sollen. Die konkrete planungsrechtliche Steuerung erfolgt dann auf der kommunalen Ebene.

Die Bundesregierung bestärkt die Länder darin, von dem bestehenden raumordnungsrechtlichen Instrumentarium mit möglichst verbindlichen Ausweisungen und differenzierten Festsetzungen in Landesraumordnungs- und Regionalplänen Gebrauch zu machen.

Die Bundesregierung unterstützt die Entwicklung abgestimmter Annahmen und methodischer Verfahren, um die Akzeptanz und Aussagekraft von Wechselwirkungen der demografischen mit der wirtschaftlichen Entwicklung für die Planung und Sicherung der Daseinsvorsorge zu erhöhen. Dazu zählen auch Untersuchungen zu Schwellen der Tragfähigkeit für fundierte Versorgungsbereichsabgrenzungen, um auch künftig eine finanzierbare Daseinsvorsorge in den Regionen zu gewährleisten.

Die Bundesregierung unterstützt die von einzelnen Ländern inzwischen vorgenommenen Abgrenzungen bzw. landesplanerischen Festlegungen neuer Raumkategorien, die zeigen, welche Regionen angesichts des demografischen Wandels besonderer Aufmerksamkeit bedürfen.

Dennoch sieht die Bundesregierung die Landes- und Regionalplanungen gefordert, sich noch intensiver und inhaltlich umfassender als bisher mit den einzelnen Handlungsfeldern der Daseinsvorsorge auseinanderzusetzen.

Daseinsvorsorge unterliegt einem steten Wandel, der aber nicht ausschließlich durch den demografischen Wandel bedingt ist. Weitere Einflussfaktoren sind insbesondere Veränderungen von gesellschaftlichen Bedürfnissen (z. B. bei der Kinderbetreuung und beim Konsumverhalten), die wirtschaftliche Entwicklung der Regionen, neue technologische Entwicklungen (z. B. Digitalisierung), die Veränderungen von Organisationsstrukturen

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

(z. B. Privatisierungen), die Zuwanderung und Integration oder die Auswirkungen neuer Formen der Kommunikation und Mobilität auf Angebote der Daseinsvorsorge.

Die regional unterschiedlichen Erfordernisse reichen von der Schaffung zusätzlicher Angebote im Bereich Gesundheit und Pflege oder von Bildung und Integration über die Einführung neuer Mobilitätskonzepte und Neuausrichtung des ÖPNV bis hin zur Anpassung vorhandener Standortstrukturen. Förderpolitisch sind neben traditionellen Ausbau- auch Anpassungsstrategien einzubeziehen, d. h. flexiblere Handhabung von Zweckbestimmungen oder Flexibilisierung der Fördertatbestände. Die Bundesregierung sieht daher auch in der weiteren behutsamen Öffnung für Experimentierklauseln Spielräume für weitere Anpassungsmaßnahmen. Allerdings bedarf dies im Bereich der Umsetzung sowie ihrer Finanzierung weiterer Untersuchungen und ggf. Erprobungen. Die Bundesregierung regt eine stärkere Befassung der jeweiligen Fachministerkonferenz mit den Fragen der Daseinsvorsorge an.

Besonders interkommunale Lösungen gewinnen für die Sicherung der Daseinsvorsorge an Bedeutung, was eine stärkere fachübergreifende Herangehensweise erforderlich macht. Darüber hinaus ist die Notwendigkeit von Anpassungen gegenüber dem bisherigen Status quo den Akteuren und Bürgern vor Ort zu vermitteln.

3. Demografische und wirtschaftliche Entwicklungstrends

Zwischen der demografischen und wirtschaftlichen Entwicklung bestehen vielfältige Wechselwirkungen, die auch die Sicherung der Daseinsvorsoge betreffen.

Die demografische Entwicklung ist durch groß- und kleinräumige Prognosen weitgehend bekannt und es ist von weiteren Verschiebungen in der Nachfrage nach Leistungen der Daseinsvorsorge auszugehen.

Auch die internationale Zuwanderung hat – wie die Binnenwanderungen – erhebliche Raumwirkungen in Bereichen der Daseinsvorsorge. Mögliche raumstrukturelle Wirkungen der Flüchtlingszuwanderung hat das BBSR anhand zweier Szenarien skizziert. Die gegenüber der Raumordnungsprognose erhöhten Zuwanderungsannahmen werden zu einer zeitlichen Verschiebung der gesamtdeutschen Schrumpfungsprozesse führen. Unter der Annahme eines weitgehend ähnlichen Musters wie der Binnenwanderung können regionale Schrumpfungsprozesse abgeschwächt und Wachstumsprozesse in wirtschaftlich starken Regionen verstärkt werden. Auch dies verändert quantitativ und qualitativ die Nachfrage nach spezifischen Angeboten und Leistungen der Daseinsvorsorge, z. B. bei früher Bildung, Betreuung oder Ausbildung. Anreize für eine ausgewogene Ansiedlung von Migranten in schrumpfenden und durch Fachkräfte-mangel gekennzeichneten Regionen können dazu beitragen, die vorhandene soziale Infrastruktur besser auszulasten und dadurch Mittel- und Grundzentren in strukturschwachen Räumen zu sichern sowie Ballungszentren zu entlasten.

Es bleibt eine wichtige Aufgabe der Bundesregierung, die Rahmenbedingungen für gesamtwirtschaftliches Wachstum durch bewährte und regional wirksame Förderinstrumente zu flankieren.

Mit der Einigung auf die Neuordnung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen wurde eine wichtige Grundlage für eine ausreichende Finanzausstattung von Ländern und Kommunen geschaffen, auch für die Einhaltung der Schuldenbremse in den Länderhaushalten. Die Aufstockung des Kommunalinvestitionsförderungsfonds um 3,5 Mrd. Euro basiert auf der Erweiterung der Mitfinanzierungskompetenzen des Bundes auf den Bereich der kommunalen Bildungsinfrastruktur für finanzschwache Kommunen.

Die wirtschaftlichen Entwicklungstrends sind teilweise auch vom weiteren Bevölkerungsrückgang in vielen Regionen geprägt. Nach der Raumordnungsprognose 2035 des BBSR wird die Zahl der Erwerbspersonen bis 2035 um etwa 10 % zurückgehen.

Die Bundesregierung begegnet dem mit Maßnahmen der regionalen Strukturpolitik und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen. .

Mit den Gemeinschaftsaufgaben „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) und „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK), der Städtebauförderung sowie den EU-Fonds stehen grundlegende Instrumente zur Verfügung, um gezielt regionalen Disparitäten der sozioökonomischen Entwicklung entgegenzuwirken. Bei ihrer Weiterentwicklung wird geprüft, inwieweit stärker als bisher Aspekte der regionalen Daseinsvorsorge einbezogen werden können. Die GAK-Förderung von Kleinstunternehmen der Grundversorgung, Mehrfunktionshäusern und Basisdienstleistungen in ländlichen Regionen ist seit der Änderung des GAK-Gesetzes 2016 unter bestimmten Voraussetzungen möglich und kann so einen Beitrag zur Sicherung der Daseinsvorsorge leisten. U. a. für diese neuen Maßnahmen wurden 2017 vom Bund allein 40 Mio. Euro bereitgestellt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Auch die Herausforderungen des wachsenden Bedarfs an Infrastrukturen der Daseinsvorsorge in Teilräumen mit wachsender Bevölkerung bedürfen nach Auffassung der Bundesregierung der Aufmerksamkeit. Hierzu zählen u. a. die flexible Handhabung von Zweckbestimmungen der Förderung oder die Flexibilisierung entsprechender Fördertatbestände zur Unterstützung von Kapazitätserweiterungen.

4. Daseinsvorsorge durch Kooperation und Beteiligung sichern

Die flächendeckende Daseinsvorsorge ist die Grundlage des sozialen Zusammenhalts einer alternden und sich auch räumlich stärker unterschiedlich entwickelnden Gesellschaft.

Daseinsvorsorge gemeinsam im Verbund unterschiedlicher Akteure sicher zu stellen, wird künftig an Bedeutung gewinnen. Gemischte Akteursnetzwerke aus öffentlich, gewerblich sowie ehrenamtlich Tätigen sind auszubauen. Insbesondere sind die interkommunale Kooperation und regionale Zusammenarbeit auszubauen und zu unterstützen.

Dies gelingt am ehesten, wenn die fach- und raumplanerischen Entscheidungsträger und die Akteure intensiver als bisher zusammenarbeiten.

Einzelne Kommunen werden den Anpassungsbedarf nicht allein bewältigen können. Viele damit verbundene Fragen sollten deshalb durch interkommunale Kooperation oder regionale Zusammenarbeit angegangen werden. Die oft dabei zunächst in informeller Weise erarbeiteten Lösungen sollten mittelfristig in formelle Vorgehensweisen überführt werden, wie z. B. Verträge oder verbindliche Plandokumente. Damit kann ihre Wirksamkeit dauerhaft gewährleistet werden.

Das zivilgesellschaftliche Engagement in Deutschland ist vielfältig. Rund 31 Millionen Menschen engagieren sich regelmäßig für unser Gemeinwesen, u. a. in Vereinen, Initiativen, Netz-werken, (Jugend-)Verbänden, in religiösen Kontexten, Stiftungen oder Genossenschaften. Die Bundesregierung würdigt und unterstützt bürgerschaftliches Engagement und Ehrenamt als auch künftig wichtige Stütze zur Sicherung vielfältiger Aufgaben in den Bereichen der Daseinsvorsorge. Sie setzt sich weiter dafür ein, dass dieses Engagement gesellschaftlich anerkannt bleibt und eine adäquate Einbindung in Aufgabenstrukturen bis hin zu ihrer finanziellen Förderung und entsprechenden rechtlichen Rahmenbedingungen ermöglicht und unterstützt wird.

Zahlreiche Modellvorhaben der Raumordnung oder Förderinstrumente und Initiativen zur Entwicklung der ländlichen Räume in den vergangenen Jahren zeigen die Möglichkeiten und Voraussetzungen regionaler Kooperationen zur Sicherung der Daseinsvorsorge. Beispiele dafür sind u. a.:

- Die „Modell- und Demonstrationsvorhaben in zentralen Zukunftsfeldern ländlicher Entwicklung“ des Bundesprogramms ländliche Entwicklung, ländliche Entwicklungsmaßnahmen und Initiativen zur Sicherung der ländlichen Nahversorgung des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft.
- Das Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge unterstützte 21 Modellregionen dabei, eigenständig in unterschiedlichen interkommunalen Kooperationen eine Regionalstrategie Daseinsvorsorge zu erarbeiten und damit strategische Grundlagen für die Anpassung und den Umbau der regionalen Daseinsvorsorge an die Folgen des demografischen Wandels zu schaffen.
- das Städtebauförderungsprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“ des Bundes und der Länder (seit 2010). Es richtet sich gezielt an Kommunen, die Kooperationen mit Nachbargemeinden eingehen und gemeinsame Strategien zur Sicherung der Daseinsvorsorge und Lebensqualität umsetzen. Die Kommunen werden darin unterstützt, ihre zentralörtlichen Versorgungsfunktionen dauerhaft und bedarfsgerecht zu sichern und zu stärken.
- Mit dem Wettbewerb „Menschen und Erfolge“ werden seit 2011 beispielhafte Lösungen für eine nachhaltige Infrastrukturversorgung in ländlichen Räumen ausgezeichnet und so das vielfältige ehrenamtliche und zivilgesellschaftliche Engagement in ländlichen Räumen hervorgehoben.

Die Bundesregierung unterstützt Bemühungen, die grenzüberschreitende Kooperation auszubauen. Sie sieht hierin auch Potenziale in bestimmten Bereichen der Daseinsvorsorge (z. B. im Rettungswesen, bei technischen Infrastrukturen). So zeigen die Beispiele des Raumordnungsberichts, dass es gelingen kann, rechtliche, administrative und finanzielle Hürden zu überwinden.

Eine der Grundlagen dafür ist eine gemeinsame grenzüberschreitende Raumbeobachtung, die es in einzelnen Grenzregionen bereits gibt. In einem Modellvorhaben der Raumordnung wird derzeit ein methodischer Ansatz zur Weiterentwicklung erarbeitet, um anschließend in weiteren Regionen etabliert werden zu können.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

5. Beiträge von Fachplanungen zur Sicherung der Daseinsvorsorge

Den Fachplanungen, insbesondere in den Bereichen Gesundheit, Bildung, Sicherheit und Ordnung, Verkehr, Wohnen, Stadtentwicklung sowie Wasserver- und Abwasserentsorgung, kommt im Zusammenwirken mit der Raumordnung eine wichtige Rolle bei der Sicherung der Daseinsvorsorge zu. Die Fachplanungen sichern die Vorgaben der Leistungserbringung bzw. die Ausstattung der Leistungsangebote entsprechend ihrem Fachgebiet, die Raumordnung sorgt für eine ausgeglichene, bedarfsgerechte Verteilung der zur Verfügung stehenden Infrastruktureinrichtungen im Raum.

Während nach dem Raumordnungsgesetz grundsätzlich bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen die Beachtens- bzw. Berücksichtigungspflicht der Ziele und Grundsätze der Raumordnung gilt, wird die Raumordnung durch Raumordnungsklauseln in manchen Fachplanungsgesetzen zusätzlich hervorgehoben. Beispiele dafür sind u. a. Landesschulgesetze in den ostdeutschen Flächenländern, Krankenhausgesetze in 12 Ländern, Landesstraßengesetze in 11 Ländern oder Ländergesetze zum ÖPNV in 12 Ländern.

Zur Qualitätssicherung der Infrastrukturausstattung kommen Mindeststandards oder die Festlegung qualitativer Ausstattungsmerkmale in Frage. Die Bundesregierung hält qualitative Ausstattungsmerkmale auf regionaler Ebene für einen sinnvollen Beitrag zur Schaffung gleichwertiger Lebensverhältnisse mit Bezug auf die Daseinsvorsorge.

Die Festlegung auf regionaler Ebene ist zielführend, da sich die lokalen Bedürfnisse und Bedingungen räumlich durchaus unterscheiden, so dass bundesweit gleiche Vorgaben oder Standards, außer für die Bereiche Brandschutz und Notfallversorgung, als nicht sinnvoll erachtet werden. Orientierung geben die Grundsätze der Raumentwicklung im Raumordnungsgesetz, die von der Ministerkonferenz für Raumordnung 2016 beschlossenen Leitbilder und Handlungsstrategien sowie von den Ländern regional differenzierte Vorgaben und Standards.

Die bisherige Praxis in den Ländern und der Fachplanungen bei der Umsetzung der Leitbilder ist vielfältig und reflektiert sowohl die faktisch vorhandenen Unterschiede, wie z. B. Siedlungsstrukturen oder ökonomische und geografische Begebenheiten, aber auch administrativ-organisatorische Strukturen in den Ländern.

Von zentraler Bedeutung für die Sicherung der Daseinsvorsorge ist die Festlegung der zentralörtlichen Gliederungsstruktur auf Landesebene, mit entsprechender konkreter Aufgabendefinition hinsichtlich der Versorgungsfunktion und den daraus abzuleitenden infrastrukturellen Ausstattungsgraden. Mit ihrer Entschließung vom 9. März 2016 zum Zentrale-Orte-System hat die Ministerkonferenz für Raumordnung das Instrument der Zentralen Orte zukunftsfähig ausgestaltet und weiterentwickelt. Für die Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen haben die Grund- und Mittelzentren eine besondere Bedeutung. Gerade vor dem Hintergrund des demografischen Wandels trägt dies auch dazu bei, die Zersiedlung und damit einhergehende Flächeninanspruchnahme zu vermindern und die Infrastruktur effektiv zu nutzen. Das Zentrale-Orte-Prinzip wirkt in vielschichtiger Weise auf die Fachpolitiken ein. Hierzu zählen insbesondere Siedlungs-, Arbeits-, Bildungs-, Verkehrs-, Gesundheitswesen sowie Erholung/Sport, Kultur, öffentliche Verwaltung, so dass Synergieeffekte erzielt werden.

Die Bindungswirkung des Zentrale-Orte-Prinzips sollte durch die Aufnahme entsprechender Raumordnungsklauseln in den Fachplanungsgesetzen, die bisher solche Vorgaben nicht vorsehen, gestärkt werden. Um die Bindungswirkung auf öffentliche und private Investitionen zu verbessern, sollten nach Auffassung der Bundesregierung entsprechende Regelungen auch im kommunalen Finanzausgleich festgelegt werden.

6. Förderung und Unterstützung des Bundes in einzelnen Bereichen der Daseinsvorsorge

6.1. Maßnahmen für Ländliche Räume und des Städtebaus

Um die Lebensqualität in den Dörfern, Klein- und Mittelstädten in ländlichen Räumen zu verbessern, sind die Stärkung der regionalen wirtschaftlichen Entwicklung sowie die Sicherstellung wohnortnaher Infrastruktur der Daseinsvorsorge unerlässlich. Die Bundesregierung unterstützt dabei mit zielgerichteten Fördermaßnahmen, für die Mittel des Bundes und der Länder zur Verfügung stehen.

Im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) fördert der Bund seit vielen Jahren Maßnahmen der integrierten ländlichen Entwicklung. Mit dem am 15. Oktober 2016 in Kraft getretenen Gesetz zur Änderung der GAK können nun zusätzlich vor allem Infrastrukturmaßnahmen in denjenigen ländlichen Regionen gefördert werden, in denen besondere Anstrengungen zur Sicherung der Daseinsvorsorge erforderlich sind.

Das übergeordnete Ziel der Förderung der Integrierten Ländlichen Entwicklung (ILE) im Rahmen der GAK ist die Erhaltung, Gestaltung und Entwicklung ländlich geprägter Orte zur Verbesserung der Lebensverhältnisse

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

der ländlichen Bevölkerung, um negativen Entwicklungstendenzen entgegenzuwirken. Neu gefördert werden u. a. Einrichtungen für lokale Basisdienstleistungen, Mehrfunktionshäuser und die Dorfmoderation.

Mit der Förderung von Einrichtungen für lokale Basisdienstleistungen sollen bauliche Anlagen geschaffen werden, damit notwendige Güter und Dienstleistungen zur Grundversorgung der ländlichen Bevölkerung angeboten werden können. Mehrfunktionshäuser bündeln verschiedene Angebote unter einem Dach, die zeitgleich oder im Wechsel angeboten werden können. Sie bieten Raum für flexible und vielfältige Angebote, die in der Summe einen Mehrwert gegenüber Nutzungen nur für einzelne Zwecke aufweisen. Ziel der Dorfmoderation ist es, soziale und räumliche Entwicklungsprozesse auf örtlicher Ebene durch den Einsatz von spezialisiertem Personal anzustoßen, zu begleiten und zu koordinieren, beispielsweise durch die Unterstützung des Ehrenamtes. Zusätzlich ist die Förderung von Kleinstunternehmen der Grundversorgung möglich.

Während der Bund 2014 und 2015 für reguläre GAK-Maßnahmen (d. h. ohne den Sonderrahmenplan präventiver Hochwasserschutz) jeweils jährlich rund 600 Mio. Euro zur Verfügung gestellt hatte, wurde der Betrag für das Jahr 2016 auf 650 Mio. Euro und für das Jahr 2017 auf 665 Mio. Euro angehoben. Davon stehen 2017 40 Mio. Euro ausschließlich für die neuen Maßnahmen zur Verfügung.

Die Maßnahmen der GAK werden vielfach in die Programme der Länder zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums aus dem entsprechenden EU-Fonds (ELER) eingebunden und damit werden die GAK-Mittel erheblich verstärkt.

Mit den Programmen der Städtebauförderung unterstützt der Bund eine Vielzahl von Städten und Gemeinden bei der Bewältigung der komplexen gesellschaftlichen, ökonomischen und demografischen Herausforderungen (Bundesmittel 2017: 790 Mio. Euro). Insbesondere die Programme „Stadtumbau“, „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ sowie „Kleinere Städte und Gemeinden“ tragen dazu bei, den demografischen und strukturellen Wandel besser zu bewältigen und gestärkt und attraktiver aus dem Anpassungsprozess hervorzugehen. Auch Klein- und Mittelstädte werden gezielt als Ankerpunkte der Daseinsvorsorge gestärkt, um ihre zentralörtlichen Versorgungsfunktionen dauerhaft und bedarfsgerecht zu sichern. Mit dem Städtebauförderprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden – überörtliche Zusammenarbeit und Netzwerke“ wird die abgestimmte Entwicklung von benachbarten Städten und Gemeinden unterstützt; 2017 stellt der Bund für dieses Programm Finanzhilfen von 70 Mio. Euro zur Verfügung. Die Bundesregierung hat zudem im Rahmen der Städtebauförderung das Programm „Soziale Stadt“ als Leitprogramm der sozialen Integration gestärkt und im August 2016 die „ressortübergreifende Strategie soziale Stadt“ verabschiedet.

Für den dringenden Wohnraumbedarf von rd. 350.000 Wohnungen jährlich insbesondere in den wachsenden Regionen hat die Bundesregierung im März 2016 eine Wohnungsbauoffensive verabschiedet, die ein Maßnahmenpaket von der verbilligten Abgabe von Grundstücken und Förderanreizen bis hin zu rechtlichen Vereinfachungen enthält, um angemessenen und bezahlbaren Wohnraum insbesondere in Gebieten mit Wohnraummangel für alle Generationen und Bevölkerungsgruppen zur Verfügung zu stellen. Um dem steigenden Bedarf an Sozialwohnungen gerecht zu werden, wurden zudem die Kompensationsmittel für die soziale Wohnraumförderung für den Zeitraum 2016 bis 2019 um insgesamt 3 Mrd. Euro erhöht.

Zusätzlich unterstützt der Bund strukturschwache Regionen durch verschiedene Modellvorhaben und Förderprogramme, z. B.:

- 4,4 Mrd. Euro für den Breitbandausbau in ländlichen Regionen, in denen ein privatwirtschaftlicher Ausbau nicht wirtschaftlich ist. Die Bundesregierung sieht in der Digitalisierung einen wesentlichen Treiber für die wirtschaftliche Entwicklung und soziale Teilhabe der Regionen.
- Mit der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschafts-struktur“ (GRW) verfügen Bund und Länder über ein eingespieltes und wirksames Instrument zur Verbesserung der Investitionstätigkeit, Beschäftigungs- und Einkommenssituation in den strukturschwachen Regionen und damit auch zur Stärkung der sozialen Gerechtigkeit im Bundesgebiet. Aktuell stellt der Bund jährlich 624 Mio. Euro GRW-Mittel zur Verfügung. Aus Sicht des Bundes sollte die regionale Strukturpolitik weiterhin einen klaren Fokus auf die Förderung wirtschaftlichen Wachstums von Unternehmen, der Stärkung von Innovationen und der Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur legen. Gleichzeitig sieht der Bund aber aufgrund der vielfältigen Herausforderungen die Notwendigkeit, dass die regionale Strukturpolitik durch weitere Maßnahmen vor allem im Bereich Infrastruktur und Daseinsvorsorge flankiert wird.
- Das „Bundesprogramm Ländliche Entwicklung (BULE)“ dient seit 2015 der Förderung und Erprobung innovativer Ansätze der ländlichen Entwicklung. Es trägt dazu bei, durch Unterstützung nicht-landwirtschaftlich ausgerichteter Vorhaben und Initiativen, die für das dörfliche Leben bedeutsam sind und deren Erkenntnisse bundesweit genutzt werden können, die ländlichen Regionen als attraktive Lebensräume zu erhalten. Für das BULE stehen im Jahr 2017 55 Mio. Euro zur Verfügung.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

- Das Modellvorhaben „Land(auf)Schwung“ unterstützt als ein Baustein des BULE strukturschwache ländliche Regionen dabei, mit dem demografischen Wandel vor Ort aktiv umzugehen, die regionale Wertschöpfung zu erhöhen und die Beschäftigung im ländlichen Raum zu sichern.
- Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) mit 3 Mio. Euro jährlich
- das Modellvorhaben „Langfristige Sicherung von Versorgung und Mobilität in ländlichen Räumen“ mit rd. 7,5 Mio. Euro
- In der Forschungsfördermaßnahme „Kommunen innovativ“ fördert das BMBF 30 umsetzungsorientierte Forschungsvorhaben mit rund 20 Mio. Euro. Hier werden praxistaugliche Instrumente und Strategien für Kommunen und Regionen im demografischen Wandel entwickelt und erprobt. Themen sind u.a. Umbau der Infrastruktur, angepasste Finanzierungs- und Organisationsmodelle der Daseinsvorsorge, neue Formen der Beteiligung und Stärkung des bürgerschaftliches Engagements.

Die Bundesregierung hat im Mai 2015 Eckpunkte für ein gesamtdeutsches Fördersystem für strukturschwache Regionen ab 2020 beschlossen und damit den Auftrag des Koalitionsvertrags zur Weiterentwicklung der Regionalpolitik nach Auslaufen des Solidarpaktes Ende des Jahres 2019 umgesetzt. Das Konzept umfasst „klassische“ Maßnahmen der Investitions- und Innovationsförderung wie auch Maßnahmen zur Stärkung der Infrastruktur und Sicherung der Daseinsvorsorge. Alle beteiligten Ressorts verpflichten sich, Beiträge zur Unterstützung des Ziels gleichwertiger Lebensverhältnisse zu prüfen. Für die Konkretisierung und Umsetzung des gesamtdeutschen Fördersystems ist – neben der Weiterentwicklung einzelner Programme – die Ausgestaltung einer konzeptionellen Klammer (mehrjährige Finanzausstattung, Berichtswesen für strukturschwache Regionen, gemeinsame Wirkungskontrolle, Koordination der Ressorts) erforderlich.

6.2 Mobilität

Die Bundesregierung geht von einer anhaltenden regionalen Konzentration von Einrichtungen der Daseinsvorsorge aus.

Die Bereitstellung eines angemessenen Angebotes des öffentlichen Verkehrs als eine eigenständige Aufgabe der Daseinsvorsorge stößt in dünnbesiedelten ländlichen Räumen zunehmend an die Grenze ihrer wirtschaftlichen Tragfähigkeit. Der Öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) bildet eine wichtige Grundlage, allen Bevölkerungsgruppen (z. B. Kindern und Jugendlichen) in den Teilräumen die Erreichbarkeit der Angebote der Daseinsvorsorge zu ermöglichen.

Der Bund unterstützt die Länder bei ihren Aufgaben im öffentlichen Personennahverkehr mit Regionalisierungsmitteln. Mit der Erhöhung der Regionalisierungsmittel auf 8,2 Mrd. Euro im Jahr 2016 und der jährlichen Steigerungsrate von 1,8 % für die Folgejahre bis einschließlich 2031 hat der Bund sein Engagement noch einmal deutlich erhöht und schafft mit insgesamt 150 Mrd. Euro bis 2031 eine verlässliche Finanzierungsgrundlage und Planungssicherheit für die Länder, um einen attraktiven, modernen Nahverkehr zu gewährleisten. Darüber hinaus stehen Mittel des GVFG-Bundesprogramms und Kompensationsmittel nach dem Entflechtungsgesetz für die Förderung der kommunalen Verkehrsinfrastruktur zur Verfügung.

Herkömmliche Angebote wie Busse oder Bahnen, die auf festen Routen nach festen Fahrplänen verkehren, werden es dabei in einzelnen Teilräumen schwer haben, eine ausreichend wirtschaftliche und flächendeckende Mobilität gewährleisten zu können. Hier sind ergänzende, flexible Angebote erforderlich, z.B. Sammel- und Ruftaxen bis hin zu künftig autonom fahrenden Systemen. Veränderungen beim Motorisierten Individualverkehr (MIV) aufgrund von Umwelt- und Klimaschutzerfordernissen werden auch in den ländlichen Regionen Auswirkungen haben. Dafür ist Vorsorge zu treffen, etwa indem Elektromobilität gefördert wird, u. a. durch eine flächendeckende Ladeinfrastruktur. Hierfür stellt die Bundesregierung mit dem Bundesprogramm Ladeinfrastruktur bisher insgesamt 300 Mio. Euro zur Verfügung. Wichtig ist in diesem Zusammenhang auch eine bessere Radverkehrsinfrastruktur, insbesondere in Stadt- Umland-Regionen (z. B. Radschnellwege, die auch von Pedelecs und E-Bikes genutzt werden können). Ab 2017 stehen jährlich erstmals 25 Mio. Euro Finanzhilfen für Radschnellwege bereit. Angebote zur Sicherung der Mobilität einzelner Zielgruppen (z. B. Schüler, Auszubildende und ältere Menschen), die in Zusammenarbeit mit den jeweiligen Institutionen (Schule, Ausbildungsort, ambulante Einrichtungen) entwickelt werden, können diese Konzepte ergänzen.

Bund, Länder und Kommunen haben bereits, ergänzt um ehrenamtliche Angebote, vielfältige Anstrengungen zur Aufrechterhaltung bzw. Umstrukturierung öffentlicher Verkehrsangebote in solchen Räumen unternommen. Insbesondere sollten vermehrt flexible und bedarfsgerechte Angebote mit Blick auf den demografischen Wandel konzeptionell und finanziell unterstützt werden.

Ergebnisse aus dem Aktionsprogramm „Regionale Daseinsvorsorge“ zur Mobilität in ländlichen Räumen zeigen: Der traditionelle ÖPNV als kundenorientiertes Grundangebot bildet auf zentralen Achsen das Rückgrat

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

des Mobilitätsangebots in ländlichen Räumen. Die Ergänzung bilden nachfrageorientierte Mobilitätsangebote, die, auf das Grundangebot abgestimmt, wichtige Zwischenräume bedienen. Hier haben sich flexible Bedienformen bewährt, wie z. B. Rufbusse oder Anrufsammeltaxen. Alternative Bedienungsangebote, wie z. B. Bürgerbusse, Mitfahrangebote in Selbstverwaltung oder über Mobilitätsplattformen, können dazu beitragen, noch verbleibende Lücken in der Erreichbarkeit von Standorten der Daseinsvorsorge zu schließen.

Das Modellvorhaben „Langfristige Sicherung von Versorgung und Mobilität in ländlichen Räumen“ (2016-2018), das mit 18 vom demografischen Wandel besonders betroffenen Regionen durchgeführt wird, stellt die Sicherung der Mobilität gerade auf dieser Ebene der Flächenerschließung in den Mittelpunkt. Ziel ist, mittel- bis langfristig Angebote der Daseinsvorsorge und Nahversorgung gemeinde- und ortsteilübergreifend an möglichst zentralen Standorten zu bündeln und deren Erreichbarkeit durch ein hierauf abgestimmtes integriertes Mobilitätskonzept zu sichern. Das Konzept soll herkömmliche Mobilitätsangebote mit flexiblen Angeboten kombinieren, öffentliche und private Akteure einbinden sowie innovative Technologien einsetzen.

Erste Erfahrungen aus einzelnen Modellvorhaben zeigen, dass es auch in dünn besiedelten ländlichen Regionen möglich ist, die Erreichbarkeit von Einrichtungen der Daseinsvorsorge zu sichern. Allerdings stellen sich bei einzelnen Varianten alternativer Bedienformen grundsätzliche und rechtliche Fragen, deren Klärung die Erfolgschancen der Projekte wesentlich mitbestimmen wird.

6.3 Digitale Infrastruktur

Die zukunftsorientierte und auf regionsspezifische Strukturen und Bedürfnisse abgestimmte Erhaltung und Planung der Daseinsvorsorge ist eng mit der zunehmenden Bedeutung digitaler Dienstleistungen und Produkte verbunden. Auch nach Ansicht der Bundesregierung müssen die Versorgung mit leistungsfähigem Breitband weiter ausgebaut, Versorgungslücken geschlossen und die digitalen Kompetenzen der Bevölkerung gefördert werden.

Der Ausbau digitaler Infrastruktur ist primär Aufgabe der Privatwirtschaft. Die Bundesregierung unterstützt hierbei mit folgenden Maßnahmen:

- Das Gesetz zur Erleichterung des Ausbaus digitaler Hochgeschwindigkeitsnetze (DigiNetz-Gesetz) vom November 2016 trägt zur signifikanten Senkung der Kosten des Netzausbaus und damit auch zum marktgetriebenen Ausbau sowie zur Verwirklichung des Breitbandziels der Bundesregierung bei. Mit der im Gesetz enthaltenden Gewährleistung der Mitverlegung von Glasfaserkabeln wird der flächendeckende Ausbau von Hochgeschwindigkeitsnetzen unterstützt.
- Der Bund stellt insgesamt 4,4 Mrd. EUR bereit, um den privatwirtschaftlichen Ausbau mit staatlicher Förderung zu unterstützen. Gemeinsames Ziel ist, bis zum Jahr 2018 die flächendeckende Versorgung mit mindestens 50 Mbit/s im Downstream zu erreichen. Im Rahmen des Sonderprogramms Gewerbe können über das Bundesförderprogramm (350 Mio. Euro) seit Anfang 2017 spezifisch Mittel für den Ausbau von gigabitfähigen Netzen in Gewerbegebieten beantragt werden. Insgesamt werden allein durch die ersten vier Förderaufrufe voraussichtlich über 2,4 Mio. Haushalts- und knapp 190.000 Unternehmensanschlüsse realisiert.
- Hinzu kommt die Fortführung von Qualifizierungsmaßnahmen, durch Erweiterung des Seminarangebots um regionale Workshops für KMU und kommunale Entscheidungsträger im Rahmen einer deutschlandweiten Roadshow (Infokampagne „Breitband@Mittelstand“).
- Über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) sind seit 2008 deutschlandweit insgesamt rd. 102 Mio. Euro Bundesmittel in den Ausbau der Breitbandinfrastruktur geflossen, ausschließlich in bislang unterversorgten ländlichen Gebieten. Auch diese Mittel wurden in einigen Ländern durch die Einbindung in die ELER-Programme mit EU-Mitteln verstärkt.
- Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) hat in den Jahren seit 2012 deutschlandweit mit insgesamt 7 Mio. Euro Bundes- und Landesmitteln den Breitbandausbau in strukturschwachen Regionen unterstützt.
- Mit der „5G-Strategie für Deutschland – Eine Offensive für die Entwicklung Deutschlands zum Leitmarkt für 5G-Netze und -Anwendungen“ der Bundesregierung sollen 5G-Netze mit dem hochleistungsfähigen Mobilfunkstandard der Zukunft in die Fläche gebracht werden, um neuen Anwendungen mit ihrem enormen Datenwachstum Rechnung zu tragen. Es braucht mehr Bandbreite, eine zuverlässige Echtzeit-Übertragung und intelligente Netze, die Daten selbstständig verarbeiten und schnellstmöglich zum Nutzer transportieren, wovon auch Bereiche der Daseinsvorsoge profitieren werden.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

– Als Teil der Digitalen Agenda wird der Aufbau einer hochsicheren und leistungsfähigen digitalen Infrastruktur für das Gesundheitswesen weiter vorangetrieben. Insbesondere der Ausbau von telemedizinischen Anwendungen kann einen entscheidenden Beitrag dazu leisten, dass gerade für die Menschen in ländlichen Regionen auch zukünftig ein qualitativ hochwertiger Zugang zu medizinischer Expertise möglich ist.

  Mit dem Gesetz für sichere digitale Kommunikation und Anwendungen im Gesundheitswesen sowie zur Änderung weiterer Gesetze (sog. E-Health-Gesetz) werden Anreize für die zügige Einführung und Nutzung der Telematikinfrastruktur sowie der darauf aufbauenden medizinischen und administrativen Anwendungen gesetzt. Damit wurden u. a. auch Regelungen zur Förderung konkreter telemedizinischer Leistungen wie der telekonsiliarischen Befundbeurteilung von Röntgenaufnahmen und der Online-Videosprechstunde in die vertragsärztliche Versorgung aufgenommen. Das E-Health-Gesetz hat zudem die Nutzung der Telematikinfrastruktur für weitere Leistungserbringer, wie z. B. die Angehörigen der Pflegeberufe, geöffnet.

– Mit dem Modellvorhaben der Raumordnung „Digitale Infrastruktur als regionaler Entwicklungsfaktor“ (MOROdigital) unterstützt die Bundesregierung sechs ländliche Regionen bei der Verbesserung ihrer kommunalen oder regionalen Breitbandversorgung in Eigeninitiative.

Der digitale Fortschritt wird Auswirkungen auf vielfältige Bereiche der Daseinsvorsorge haben. Dies gilt mit Blick sowohl auf die Nachfrage als auch auf die Leistungserbringung. Um die Potenziale zu nutzen, bedarf es neben dem Infrastrukturausbau auch flankierender Maßnahmen. Dazu gehört es, die Akzeptanz nicht digitalaffiner Menschen vor Ort zu erhöhen. Gerade bei der Daseinsvorsorge muss eine Ausgrenzung nicht digitalaffiner Bevölkerungsteile vermieden werden. Eine der jüngsten Studien zeigt: Während rd. 60 % (überwiegend die 14- bis 29-Jährigen) den digitalen Wandel als Chance sehen, sehen rd. 36 % (überwiegend über 65-Jährige) diesen Wandel als Gefahr (Studie des IT-Verbands Bitkom, 2017).

Aber auch die Frage nach der Wirtschaftlichkeit solcher Lösungen ist wichtig. Die Bundesregierung wird daher aufmerksam verfolgen, ob und ggf. wie internetbasierte Angebote die Wirtschaftlichkeit stationärer Angebote der Daseinsvorsorge in bisher tragfähigen Zentren stärken oder schwächen. Darauf muss ggf. bei Änderungen des digitalen Ordnungsrahmens durch den Gesetzgeber reagiert werden.

6.4 Kinderbetreuung, Schule und berufliche Bildung

Zum 1. März 2017 wurden fast 763.000 Kinder unter drei Jahren in einer Kindertageseinrichtung oder in öffentlich geförderter Kindertagespflege betreut, ein Anstieg von 5,7 % allein gegenüber dem Vorjahr. Insbesondere aufgrund gestiegener Geburtenzahlen und zusätzlich erforderlicher Plätze für Kinder mit Fluchthintergrund besteht auch in Zukunft die Notwendigkeit zusätzlicher Betreuungsplätze. Bundesweit fragen immer mehr Eltern, immer früher und immer länger Kindertagesbetreuung nach. Der Anteil der Eltern, die einen Betreuungsbedarf für Kinder unter drei Jahren äußerten, ist 2016 erneut angestiegen und liegt bei 46,0 %. Mit Blick auf die Betreuungsquote bedeutet dies, dass der Bedarf noch nicht befriedigt ist und der Ausbau sich weiter fortsetzen muss.

Der Bund unterstützt die Länder und Kommunen durch massive Finanzhilfen für den Ausbau sowie den Betrieb von Betreuungsplätzen für Kinder. Mit dem Sondervermögen „Kinderbetreuungsausbau“ werden mit nunmehr vier Investitionsprogrammen von 2008 bis 2020 insgesamt über 4,4 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt. Parallel fließen bis 2018 6,26 Mrd. Euro in Betriebskostenzuschüsse von Seiten des Bundes.

Um die Kinderbetreuungsbedarfe quantitativ befriedigen zu können und auch die Qualitätsentwicklung voran zu treiben, sind jedoch weitere Investitionen erforderlich.

6.5 Gesundheitsbereich und Pflege

Im Gesundheitsbereich ist insbesondere aufgrund der Alterung der Bevölkerung in vielen Regionen mit steigenden Bedarfen zu rechnen. Hier sind regional angepasste Strategien zur Angebotssicherung erforderlich. Die hierzu vorhandenen Instrumente zum Abbau von Unter- und Überversorgung sind zielorientiert anzuwenden und bedürfen hinsichtlich ihrer konkreten Anwendung einer fortwährenden Evaluierung. Dabei gilt es aus Gründen der Raumstruktur und Erreichbarkeit in dünn besiedelten ländlichen Räumen, einzelne solitäre Standorte oder regionale Versorgungsstrukturen zu erhalten und über Umlagen finanziell zu sichern.

Im Bereich der Pflege hat die Bundesregierung mit drei Pflegestärkungsgesetzen maßgeblich dazu beigetragen, die Versorgung der Pflegebedürftigen deutlich zu verbessern und die Angehörigen zu unterstützen. So wurde die Verbesserung des stationären Pflegealltags durch über 49.000 zusätzliche Betreuungskräfte gesetzlich ermöglicht – sowohl die Pflegebedürftigen als auch die Fachkräfte werden unterstützt. Mit dem Zweiten Pflegestärkungsgesetz wurde die gesetzliche Verpflichtung der Pflege-Selbstverwaltung geschaffen, bis zum 30. Juni

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

2020 ein wissenschaftlich fundiertes Personalbedarfsbemessungsverfahren zu entwickeln und zu erproben. Mit dem Dritten Pflegestärkungsgesetz wurde zudem die Rolle der Kommunen in der Pflege gestärkt. Auf regionaler und lokaler Ebene ist dadurch nun eine bessere Abstimmung und Zusammenarbeit der Dienste und Einrichtungen möglich. Versorgungsdefizite können im Rahmen regionaler oder örtlicher Pflegekonferenzen besser identifiziert und angegangen werden. Und auch die Möglichkeiten zur Kooperation und Koordination von Kommunen, Pflegekassen und Leistungserbringern bei der Pflegeberatung wurden deutlich verbessert.

Zur Sicherung der Pflegequalität und der Fachkräftebasis ist es auch erforderlich, dass die Pflegeausbildung zukunftsgerecht weiterentwickelt wird. Mit dem Gesetz zur Reform der Pflegeberufe wird der Grundstein für eine zukunftsfähige und qualitativ hochwertige Pflegeausbildung gelegt. Die bisher im Altenpflegegesetz und Krankenpflegegesetz getrennt geregelten Pflegeausbildungen werden in einem neuen Pflegeberufegesetz zusammengeführt. Die neue Ausbildung bereitet auf einen universellen Einsatz in allen allgemeinen Arbeitsfeldern der Pflege vor, erleichtert einen Wechsel zwischen den einzelnen Pflegebereichen und eröffnet zusätzliche Einsatz- und Aufstiegsmöglichkeiten. Neben der generalistischen Pflegeausbildung (Abschluss „Pflegefachfrau“ oder „Pflegefachmann“) ist unter anderem eine Spezialisierung in der Gesundheits- und Kinderkrankenpflege (Abschluss „Gesundheits- und Kinderkrankenpflegerin“ oder „Gesundheits- und Kinderkrankenpfleger“) und in der Altenpflege (Abschluss „Altenpflegerin“ oder „Altenpfleger“) vorgesehen. In den ersten zwei Jahren werden alle Auszubildenden generalistisch ausgebildet, die Spezialisierung zur Gesundheits- und Kinderkrankenpflege oder zur Altenpflege kann für das dritte Ausbildungsjahr gewählt werden. Zukünftig wird für die Pflegeausbildung kein Schulgeld mehr erhoben. Zudem haben die Auszubildenden Anspruch auf eine angemessene Ausbildungsvergütung. Ergänzend zur fachberuflichen Pflegeausbildung wird erstmals eine gesetzliche Grundlage für ein generalistisch ausgerichtetes, primärqualifizierendes Pflegestudium geschaffen. Die neuen Pflegeausbildungen werden im Jahr 2020 beginnen.

6.6 Ambulante Versorgungsfunktionen und Arzneimittelversorgung

Im Bereich der ambulanten medizinischen Versorgung hat der Gesetzgeber eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, um insbesondere auch in ländlichen Regionen eine hochwertige, bedarfsgerechte und gut erreichbare Versorgung für die Zukunft zu sichern. Im Mittelpunkt stehen dabei Anreize zur Niederlassung sowie zur Förderung des Ärztenachwuchses in betroffenen Regionen, Verbesserungen der Weiterbildung in der Allgemeinmedizin, Erleichterungen bei der Gründung kooperativer Versorgungsformen wie z. B. Praxisnetze und Medizinische Versorgungszentren sowie unter bestimmten Voraussetzungen die Öffnung von Krankenhäusern für die ambulante Versorgung.

Bei der Arzneimittelversorgung bleibt es ein politisches Ziel, ein flächendeckendes Netz wohnortnaher Präsenzapotheken zur Gewährleistung einer ordnungsgemäßen und qualitativ hochwertigen Arzneimittelversorgung der Bevölkerung zu erhalten.

6.7 Stationäre Krankenversorgung

Die Bundesregierung hat im stationären Bereich viele Maßnahmen zur Verbesserung der Versorgung in ländlichen oder strukturschwachen Regionen ergriffen.

Mit dem Krankenhausstrukturgesetz vom 10. Dezember 2015 sind die Maßnahmen zur Sicherstellung einer flächendeckenden Versorgung insbesondere in ländlichen Regionen ausgebaut worden.

So wird über Sicherstellungszuschläge die finanzielle Lage für Krankenhäuser in dünn besiedelten, ländlichen Regionen verbessert, sofern diese bedarfsnotwendig sind, jedoch mit den Fallpauschalen aufgrund geringen Versorgungsbedarfs nicht auskömmlich wirtschaften können.

Zudem erlaubt der eingeführte Strukturfonds notwendige Umstrukturierungsmaßnahmen.

Zur weiteren Verbesserung der wirtschaftlichen Situation der Krankenhäuser wurden mit dem Krankenhausstrukturgesetz auch wesentliche Maßnahmen im Rahmen der Betriebskostenfinanzierung ergriffen. So wurden die Datengrundlage für die Vergütung der Krankenhausleistungen verbessert, verschiedene neue Zuschläge eingeführt und bereits vorhandene Zuschlagstatbestände präzisiert.

6.8 Notfallversorgung

Die Notfallversorgung in den Regionen basiert auf den drei Säulen ambulante Therapie, Rettungswesen und Notaufnahme im Krankenhaus. Das Rettungswesen wird wesentlich durch den Einsatz freiwilliger Kräfte getragen, ergänzt durch hauptberufliche Fachkräfte und Organisationen. Infolge des Alterungsprozesses in der Bevölkerung und der Anpassungen bei Krankenhausstandorten sind gerade im ländlichen Raum häufigere Eins-

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

ätze bei gleichzeitig längeren Transportwegen zu erwarten. Gleichzeitig verringert sich die Zahl junger Menschen, die freiwillige Dienste übernehmen könnten. Die Zuständigkeit für das Rettungswesen liegt bei den Ländern, die Standards der Länder unterscheiden sich. Da die Bedeutung einer zeitnahen, flächendeckenden Notfallversorgung für eine alternde Bevölkerung wächst, sind die regionalen Unterschiede zu minimieren, um die Daseinsvorsorge auf der Grundlage gleichwertiger Lebensverhältnisse sicherzustellen. In der Vergangenheit zielten Anpassungsstrategien im Rettungswesen überwiegend auf eine verbesserte Integration der Teilbereiche zu einer „Rettungskette“. Diese Rettungskette sollte so ausgestaltet werden, dass die Patientensteuerung verbessert wird. Hierzu wurden in der Vergangenheit insbesondere mit dem Krankenhausstrukturgesetz (KHSG) bereits wesentliche Maßnahmen ergriffen. Unter anderem wurden die Regelungen zur Einrichtung von sogenannten Portalpraxen in oder an Krankenhäusern erweitert, um nicht erforderliche stationäre Notfalleinweisungen zu verringern. Zuvor wurde bereits eine bundesweit einheitliche Notrufnummer für den ärztlichen Bereitschaftsdienst der Kassenärztlichen Vereinigungen (116117) eingeführt. Zusätzliche Handlungsoptionen bieten künftig technische Systeme (z. B. Telemedizin). Auch die Definition verbindlicher Strukturanforderungen für Krankenhäuser, die mit den Neuregelungen des KHSG zur Entwicklung eines Notfallstufensystems auf den Weg gebracht wurden, kann zur Verbesserung der Daseinsvorsorge beitragen. Die Neuregelung im Bereich der Notfallversorgung sieht vor, dass der Gemeinsame Bundesausschuss bis zum 31. Dezember 2017 ein gestuftes System von Notfallstrukturen beschließt. Hierbei sind für jede Stufe der Notfallversorgung insbesondere Mindestvorgaben zu Art und Anzahl von Fachabteilungen, zur Anzahl und Qualifikation des vorzuhaltenden Fachpersonals sowie zum zeitlichen Umfang der Bereitstellung von Notfallleistungen differenziert festzulegen. Auf dieser Basis sollen Krankenhäuser zukünftig Zu- bzw. Abschläge in Abhängigkeit von ihren vorgehaltenen Notfallstrukturen erhalten. Damit werden im Ergebnis Krankenhäuser mit einem hohen Umfang an vorgehaltenen Notfallstrukturen besser gestellt als Krankenhäuser, die nicht oder nur in geringem Umfang an der Notfallversorgung teilnehmen. Insgesamt wird mithin eine gute Notfallversorgung, auch in ländlichen Gebieten, unterstützt.

6.9 Brandschutz

Der abwehrende Brandschutz ist eine kommunale Pflichtaufgabe, die mit Ausnahme von Großstädten und größeren Oberzentren mit Berufsfeuerwehren durch freiwillige Feuerwehren sichergestellt wird. Diese bilden in Zusammenarbeit mit dem Technischen Hilfswerk (THW) und anderen Organisationen wie dem Roten Kreuz auch das Rückgrat des Katastrophenschutzes. In dünn besiedelten ländlichen Regionen fällt es durch das demografisch bedingte Fehlen freiwilliger Feuerwehrleute zunehmend schwer, den abwehrenden Brandschutz sicherzustellen.

Die Ländergesetze ermöglichen bereits weitgehende Anpassungen der Organisationsstrukturen. Das Modellvorhaben der Raumordnung „Aktionsprogramm Daseinsvorsorge“ hat Handlungsoptionen zur Sicherung des Brand- und Katastrophenschutzes aufgezeigt und einen Leitfaden veröffentlicht. Auch die Demografie-Arbeitsgruppe „Regionen im demografischen Wandel stärken – Lebensqualität in Stadt und Land fördern“ hat sich intensiv mit der Aufrechterhaltung der Freiwilligen Feuerwehren auseinandergesetzt und zahlreiche Handlungsempfehlungen formuliert. Die Länder sind aufgerufen, betroffene Kommunen bei der Umsetzung und der Finanzierung der Anpassungsmaßnahmen zu unterstützen, um die gleichwertige Sicherheit in den Regionen zu gewährleisten.

6.10 Technische Infrastruktur (Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, Abfallentsorgung)

In stark von Bevölkerungsrückgang betroffenen Regionen werden künftig zusätzliche Anpassungen der technischen Infrastruktur erforderlich. Dies betrifft insbesondere die Infrastruktur für die Wasserver- und Entsorgung. Die Kosten für die gebührenfinanzierte Wasserinfrastruktur steigen in dünn besiedelten Gebieten überproportional; die durch Bevölkerungsschwund sinkenden Gebühreneinnahmen werden in betroffenen Regionen durch unterausgelastete und örtlich durch Altschulden belastete Anlagen sowie durch technische Maßnahmen wie Spülungen nicht ausgelasteter Rohrsysteme finanziell besonders belastet. Punktuell wird deshalb auch ein Rückbau oder ein Umbau – z. B. zugunsten semi- oder dezentraler Systeme – zu erwägen sein, wobei durch geeignete Betreibermodelle die Qualität der Leistung und die Einhaltung der rechtlichen Anforderungen und finanzielle Tragfähigkeit gewährleistet bleiben müssen.

Die Bundesregierung wird auch künftig mittels Modellvorhaben die Weiterentwicklung von regionalen Lösungsansätzen begleiten und unterstützen. Dem Transfer der Erkenntnisse aus diesen Modellvorhaben in andere ähnlich betroffene Regionen räumt die Bundesregierung hohen Stellenwert ein. Die Verbreitung von praxiserprobten Lösungsansätzen in Verbindung mit konkreten Beispielen bildet die Grundlage für deren Weiterentwicklung, motiviert die Beteiligten und trägt zu einer effektiven Problemlösung bei.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

7. Fazit

Die Bundesregierung nimmt den Raumordnungsbericht des BBSR zur Kenntnis. Er zeigt, dass Deutschland auch im internationalen Vergleich in der Daseinsvorsorge gut aufgestellt ist. Dennoch werden sich räumliche Disparitäten im Bundesgebiet durch die Auswirkungen des demografischen Wandels bis 2035 auch hinsichtlich der Aspekte der Daseinsvorsorge weiter verstärken. Darüber hinaus bringt der technologische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Wandel neue Anpassungsnotwendigkeiten bei Einrichtungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge mit sich, um die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in allen Regionen zu sichern.

Die Bundesregierung hat daher in der 18. Legislaturperiode wichtige Grundlagen und Instrumente der Raumentwicklungspolitik, aber auch der Strukturpolitik fortentwickelt, um gemeinsam mit Ländern und Kommunen zu gleichwertigen Lebensverhältnissen in Deutschland und seinen Teilräumen beizutragen. So hat sie gezielt mit Programmen wie den Gemeinschaftsaufgaben „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ und „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“, dem Förderprogramm zum Breitbandausbau, der Erhöhung der Regionalisierungsmittel für den ÖPNV und SPNV, den Programmen der Städtebauförderung, dem Investitionspakt „Soziale Infrastruktur im Quartier“, der Wohnungsbau-Offensive sowie verschiedenen Modellvorhaben der Raumordnung bzw. Fachpolitiken reagiert. Die Bundesregierung weist darauf hin, dass mit den genannten Instrumenten ein vielfältiges Instrumentarium auf Bundes- und Landesebene zur Verfügung steht, um in peripheren und/oder strukturschwachen Regionen die erforderlichen Anpassungsprozesse an den demografischen Wandel zu gestalten und zielgerichtete Lösungen im Einzelfall zu ermöglichen.

Die Bundesregierung wird auch künftig die Auswirkungen der vielfältigen Wechselwirkungen zwischen der demografischen und ökonomischen Entwicklung, fiskalpolitischer Rahmenbedingungen und europäischer Vorgaben auf die Entwicklung der Regionen und die Sicherung der Daseinsvorsorge in den Teilräumen beobachten, bestehende Maßnahmen zur Stärkung strukturschwacher Regionen fortführen und bei Bedarf entsprechend anpassen.

Die Bundesregierung wird die breite gesellschaftliche Diskussion über die räumliche Entwicklung in Deutschland und die Kernelemente der Daseinsvorsorge einschließlich ihrer Finanzierung fortführen. Ein besonderes Augenmerk wird darin liegen, wie die Instrumente der Raumentwicklungspolitik weiter gestärkt und besser mit struktur- und regionalpolitischen Förderinstrumenten von EU, Bund und Ländern verzahnt werden können.

Darüber hinaus müssen in den nächsten Jahren insbesondere die räumlichen Auswirkungen der Digitalisierung sowie von Wanderungsbewegungen und damit verbundene demografische und wirtschaftliche Veränderungen in den Regionen thematisiert werden. Hierzu sind ergänzend kleinräumige Prognosen durch die Regionen selbst notwendig. Das BBSR wird seine Raumordnungsprognose überprüfen und fortschreiben.

Beachtung der Belange der Raumordnung und Daseinsvorsorge

Die Verantwortung für die Finanzierung und Gestaltung der verschiedenen Bereiche der Daseinsvorsorge liegt vor allem bei Kommunen und Ländern sowie im Gesundheitssystem. In einigen Bereichen setzt der Bund die Rahmenbedingungen und unterstützt durch Modellvorhaben und Förderinstrumente. Zudem wird die Daseinsvorsorge in wichtigen Teilen auch durch unternehmerische und ehrenamtliche Akteure getragen. Deshalb kommt es bei der Sicherung der Daseinsvorsorge darauf an, dass jede Ebene ihre Verantwortung wahrnimmt und ihre Handlungsmöglichkeiten nutzt.

Den Landes- und Regionalplanungen obliegt es, den planerischen Rahmen für erreichbare und effiziente Strukturen in den verschiedenen Bereichen der Daseinsvorsorge zu entwickeln, wozu der Raumordnungsbericht wichtige Grundlagen und wesentliche Empfehlungen gibt. Die Planungsbehörden bedürfen für ihre Arbeit einer angemessenen Ausstattung und die Planungen einer entsprechenden Akzeptanz, Verbindlichkeit und Umsetzung. Für die Akzeptanz von aktiven Anpassungsprozessen an Bevölkerungsrückgänge sind transparente Diskussionsprozesse in den betroffenen Regionen erforderlich.

Hierzu teilt die Bundesregierung die Auffassung des BBSR, dass die Landes- und Regionalplanungen die räumliche Dimension der verschiedenen Fachpolitiken und Förderprogramme noch stärker berücksichtigen und einzelne Bereiche der Daseinsvorsorge besser koordinieren sollten. Insbesondere sollte das Zentrale-Orte-Konzept unter dem Aspekt der Daseinsvorsorge gestärkt, konkretisiert sowie konsequent umgesetzt werden, um das Grundgerüst für die Sicherung der Daseinsvorsorge in der Fläche zukunftsfähig auszugestalten.

Kooperation als Mittel zur Sicherung der Daseinsvorsorge

Die Bundesregierung hält die verstärkte Koordination zwischen den raumwirksamen Fachpolitiken und der Raumordnung für erforderlich, um zur Sicherung der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse beizutragen. Für

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

diese Aufgabe ist in den Ländern, Regionen und Kommunen auch für eine ausreichende Mittel- und Personalausstattung der Träger der räumlichen Planung zu sorgen.

Die Empfehlung, zivilgesellschaftliches Engagement und Ehrenamt im Bereich der Daseinsvorsorge zu stärken und zu fördern, wird von der Bundesregierung anerkannt und unterstützt.

Die Bundesregierung unterstreicht die Bedeutung der interkommunalen Zusammenarbeit.

Innovative Handlungsmöglichkeiten prüfen und offenhalten

Mit dem Wissen, dass die Auswirkungen des demografischen Wandels weiter zunehmen und die Integration von Zuwanderern eine bleibende Aufgabe sein werden, müssen regionale Unterschiede abgebaut werden, um gleichwertige Lebensverhältnisse zu gewährleisten. Die Bundesregierung setzt sich dafür ein, bestehende Programme und Anpassungsstrategien in Bund und Ländern zu stärken, fortzuentwickeln und neue Handlungsmöglichkeiten, beispielsweise durch die Digitalisierung, mit einzubeziehen.

Die Bundesregierung wird die Landes- und Regionalplanung in ihren Anpassungsstrategien zur Bewältigung des demografischen Wandels unterstützen und die Weiterentwicklung von Lösungsansätzen begleiten. Dazu sollten die Modellvorhaben der Fachressorts in den Regionen noch konsequenter auf Erkenntnisgewinn und Übertragbarkeit ausgerichtet werden.

Zur Berücksichtigung unterschiedlicher regionaler Gegebenheiten bei der Formulierung fachlicher Versorgungs- und Qualitätsstandards regt die Bundesregierung einen Strategiedialog mit den Ländern und Fachministerkonferenzen an.

Die Bundesregierung setzt weiterhin auf den fachübergreifenden Ansatz der Raumordnung und bittet das BBSR, in den kommenden Jahren fachliche Raumordnungsberichte mit Fokus auf die weiteren drei der im Jahr 2016 von der Ministerkonferenz für Raumordnung verabschiedeten Leitbilder „Wettbewerbsfähigkeit sichern“, „Raumnutzungen steuern und nachhaltig entwickeln“ sowie „Klimawandel und Energiewende gestalten“ vorzulegen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Raumordnungsbericht 2017

Daseinsvorsorge sichern

Vorlage des
Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung
zur Unterrichtung des Deutschen Bundestages

Bonn, Juli 2017

Inhalt

1 Raumordnung und Daseinsvorsorge 22

2 Demografische und wirtschaftliche Entwicklungstrends 26
Grundlegende demografische Trends 27
Grundlegende Trends von Beschäftigung 36
Entwicklung der öffentlichen Finanzen 41
Schlussfolgerungen 42

3 Daseinsvorsorge als raumordnungspolitisches Handlungsfeld 44
Daseinsvorsorge in der Landes- und Regionalplanung 44
Daseinsvorsorge in der Landesplanung 44
Daseinsvorsorge in der Regionalplanung 47
Informelle Instrumente 49
Weiterentwicklung der Zentrale-Orte-Konzepte 50
Zentralitätsstufen und Anzahl der Zentralen Orte 51
Tragfähigkeit der Zentralen Orte und ihrer Versorgungsbereiche 54
Funktionsteilungen in den Zentrale-Orte-Konzepten 57
Erreichbarkeit in den Zentrale-Orte-Konzepten 58
Ausstattungskataloge der Zentrale-Orte-Konzepte 59
Sicherung der Nahversorgung und Zentrale Orte 59
Schaffung tragfähiger Siedlungs- und Versorgungsstrukturen 62
Schlussfolgerungen 64

4 Kooperation und Beteiligung 66
Modellvorhaben der Raumordnung 66
Kooperation und interkommunale Zusammenarbeit 68
Beteiligung und bürgerschaftliches Engagement 70
Grenzüberschreitende Daseinsvorsorge 71
Schlussfolgerungen 74

5 Fachplanungen und Daseinsvorsorge 76
Raumordnungsklauseln 76
Anpassung von Standards 78
Entwicklung ausgewählter Daseinsvorsorgebereiche 79
Kinderbetreuung 80
Allgemeinbildende Schulen 83
Berufliche Bildung 89
Apotheken und ambulante ärztliche Versorgung 95
Stationäre Versorgung und Akutkrankenhäuser 100
Ambulante und stationäre Pflege 104
Notfallversorgung 108
Brandschutz 110

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Wasserver- und Abwasserentsorgung 112
Abfallentsorgung 116
Schlussfolgerungen 119

6 Mobilität und digitale Infrastruktur 122
Mobilität, Verkehr und Erreichbarkeit in den Regionen 122
Regionale Mobilität und verkehrliche Erreichbarkeit 125
Zum Verhältnis von physischer und virtueller Mobilität 134
Regionale Versorgung mit Breitband 136
Digitale Daseinsvorsorge noch im Pilotstadium 138
Voraussetzungen digitaler Daseinsvorsorge 141
Raumstrukturelle Auswirkungen digitaler Angebote 143
Schlussfolgerungen 144

7 Raumordnungspolitisches Fazit 146
Zentrale empirische Ergebnisse 146
Grundlegende Empfehlungen 148
Weiterer Forschungsbedarf 151

Verzeichnisse
Abbildungsverzeichnis 154
Kartenverzeichnis 154
Tabellenverzeichnis 156

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

1 Raumordnung und Daseinsvorsorge

Gemäß § 25 Abs. 2 Raumordnungsgesetz (ROG) berichtet das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) dem Bundesministerium für Verkehr und Digitale Infrastruktur (BMVI) in regelmäßigen Abständen zur Vorlage an den Deutschen Bundestag zu Themen der räumlichen Entwicklung. Diese können sich auf fachliche und teilräumliche Aspekte beschränken. Der letzte Raumordnungsbericht 2011 beschrieb ausführlich Stand und Tendenzen der Raumentwicklung sowie die raumwirksamen Planungen und Maßnahmen des Bundes und der Europäischen Union. Dabei wurde auch das Thema Daseinsvorsorge in einem eigenen Kapitel aufgegriffen. Der Raumordnungsbericht 2017 widmet sich nunmehr ausschließlich dem fachlichen Aspekt der Sicherung der Daseinsvorsorge.

Daseinsvorsorge mit ihren unterschiedlichen Bereichen gilt in Deutschland als eine wesentliche Grundlage für gleichwertige Lebensverhältnisse: Wie ist die fußläufige Nahversorgung vor Ort? Gibt es ausreichend Ärzte und Apotheken? Wie ist die Versorgung mit Schulen und deren Erreichbarkeit? Wie weit ist es bis zum nächsten Krankenhaus, und kann ich im Notfall auf eine zeitnahe Hilfe durch den Rettungsdienst vertrauen? Das sind Fragen, die die Menschen in den Städten, Gemeinden und Regionen beschäftigen. Insbesondere dann, wenn sie in Regionen leben, in denen der Rückgang der Bevölkerung schon lange andauert und die bereits erfolgten Anpassungen spürbar sind. Die Sicherung der Daseinsvorsorge ist daher eine zentrale raumordnungspolitische Aufgabe. Sie prägt die Lebenswirklichkeit und -qualität der Menschen vor Ort wesentlich.

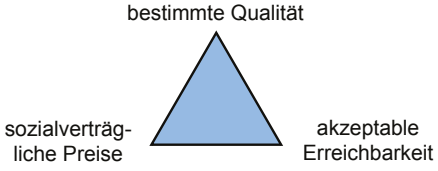
Die Sicherung der Daseinsvorsorge erfordert strategische Planung und entsprechende Maßnahmen unter Einsatz öffentlicher Mittel. Dabei müssen die Wechselwirkungen zwischen der wirtschaftlichen Entwicklung und dem demografischen Wandel beachtet werden. Vereinfacht gesagt: Weniger Bevölkerung, weniger Wachstum, weniger Steuern, weniger finanzielle Handlungsmöglichkeiten der öffentlichen Hand. Der Bericht geht davon aus, dass die demografische Entwicklung keine schnelle Wendung vollziehen wird. Die Sicherung der Daseinsvorsorge wird daher als raumordnungspolitische Aufgabe an Bedeutung gewinnen.

In 68 Kreisen leben heute weniger als 100 Einwohner je km². Bis 2035 könnte etwa jeder siebte westdeutsche (51) und mehr als jeder zweite ostdeutsche Kreis (42) eine solch niedrige Bevölkerungsdichte aufweisen. Die betreffenden Gebiete lassen sich an der aktuellen Bevölkerungsverteilung bereits erkennen. Dort, wo die Bevölkerungsdichte schon heute gering ist und noch weiter absinkt, wird sich auch die Frage stellen, inwieweit noch eine Tragfähigkeit für die unterschiedlichen Einrichtungen der Daseinsvorsorge gewährleistet werden kann.[1]

Eine Verbindung mit dem Ziel der Herstellung gleichwertiger Lebensbedingungen im Bundesgebiet erhält das Thema der Daseinsvorsorge durch den § 2 ROG. Der Begriff der Daseinsvorsorge ist sowohl im Absatz 1 als auch insbesondere im Absatz 3 verankert: „Die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, insbesondere die Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen, ist zur Sicherung von Chancengerechtigkeit in den Teilräumen in angemessener Weise zu gewährleisten; dies gilt auch in dünn besiedelten Regionen. Die soziale Infrastruktur ist vorrangig in Zentralen Orten zu bündeln; die Erreichbarkeits- und Tragfähigkeitskriterien des Zentrale-Orte-Konzepts sind flexibel an regionalen Erfordernissen auszurichten. Es sind die räumlichen Voraussetzungen für die Erhaltung der Innenstädte und örtlichen Zentren als zentrale Versorgungsbereiche zu schaffen."

Aus raumordnungspolitischer Sicht kann Daseinsvorsorge als eine Versorgung mit lebensnotwendig eingestuften Gütern und Dienstleistungen in

Abbildung 1
Raumordnungspolitische Herausforderungen an die Daseinsvorsorge



Quelle: eigene Darstellung

(1) Vgl. Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung (2015): Regionale Aspekte des demografischen Wandels, Wiesbaden, S. 13

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

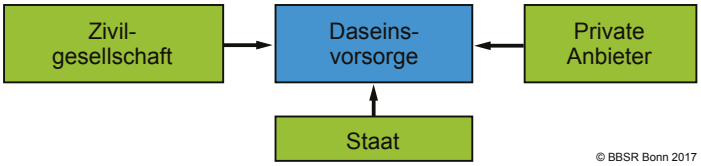
einem Versorgungsraum zu sozial verträglichen Preisen, mit einer bestimmten Qualität und einer akzeptablen Erreichbarkeit definiert werden. Die Versorgungsräume sind definiert durch einen Zentralen Ort, an dem nach § 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG die soziale Infrastruktur vorrangig zu bündeln ist und die von ihm mitversorgten Gemeinden seines Versorgungsbereichs. Die Versorgungsbereiche sind in der Regel differenziert nach Nah-, Mittel und Oberbereich.

Bereits heute werden vor allem in dünn besiedelten ländlichen und peripheren Teilräumen die o. g. raumordnungspolitischen Herausforderungen an die Daseinsvorsorge nur mit Einschränkungen erfüllt. Während infolge abnehmender Einwohnerzahlen die kommunalen Einnahmen sinken, erhöhen sich die Kosten pro Kopf für den Erhalt der bestehenden Infrastruktur, da die Kosten bei geringer Auslastung nicht in gleichem Maße sinken. Zudem konkurrieren die einzelnen Herausforderungen untereinander.

Der Bericht thematisiert ausgewählte Bereiche der Daseinsvorsorge, d.h. öffentliche Dienstleitungen und Einrichtungen, die sowohl in Form der kommunalen oder staatlichen Leistungsverwaltung oder alternativ auch in verschiedenen Formen des Privatrechts erbracht werden können. Für die 1990er Jahre war ein deutlicher Trend hin zu mehr Liberalisierung und Privatisierung öffentlicher Leistungen prägend. Seit einiger Zeit ist zwar kein eindeutiger Trend, aber durchaus ein Streben zur (Re-)Kommunalisierung einzelner Leistungen erkennbar, in dem privatisierte Leistungen wieder in eine öffentlich-rechtliche Form zurückgeführt oder zum Teil erstmalig von öffentlichen Unternehmen wahrgenommen werden.[2]

Darüber hinaus wird die Zivilgesellschaft zunehmend über bürgerschaftliches Engagement und Ehrenamt in die Leistungserbringung der Daseinsvorsorge eingebunden. Es entstehen neue Verantwortungsgemeinschaften aus öffentlichen, privaten und ehrenamtlichen Akteuren. Über die Notwendigkeit hierzu besteht in der Politik – wie auch die Demografiestrategie der Bundesregierung zeigt – ein breiter Konsens. Dies findet seinen Niederschlag in unterschiedlichen Aktivitäten zur Anerkennung bürgerschaftlichen Engagements bis hin zu dessen Berücksichtigung als förderfähige Ausgabe im Rahmen von

Abbildung 2
Koproduktion von Daseinsvorsorge



Quelle: eigene Darstellung

Förderprogrammen. Allerdings gibt es auch mahnende Stimmen, die vor einem weiteren Rückzug des Sozialstaates und einer Überforderung der Akteure vor Ort warnen.

Leitbilder von Bund und Ländern nach § 26 Abs. 2 ROG dienen der Koordination gemeinsamer Ziele und Handlungsstrategien der Raumordnung sowie der raumwirksamen Fachplanungen. Mit dem 2006 erstmalig aufgestellten Leitbild „Daseinsvorsorge sichern“ reagierte die Raumordnung auf den zunehmenden Problemdruck durch den fortschreitenden demografischen Wandel. In den letzten Jahren hat dieses Thema weiter an raumordnungspolitischer Bedeutung gewonnen. Das Leitbild sieht unverändert zur Gewährleistung gleichwertiger Lebensverhältnisse eine Sicherung der Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der öffentlichen Daseinsvorsorge in allen Teilräumen vor, insbesondere in Regionen mit einer stark alternden Bevölkerung sowie in dünn besiedelten Räumen mit Bevölkerungsrückgang. Dies umfasst vor allem die Zugänglichkeit und öffentliche Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung in den Bereichen Gesundheit, Bildung und öffentlicher Verkehr. Unter Berücksichtigung der Erreichbarkeiten soll hierzu eine Raum- und Siedlungsstruktur angestrebt werden, die eine sichere, effiziente und kostengünstige Versorgung mit Infrastruktur gewährleistet.

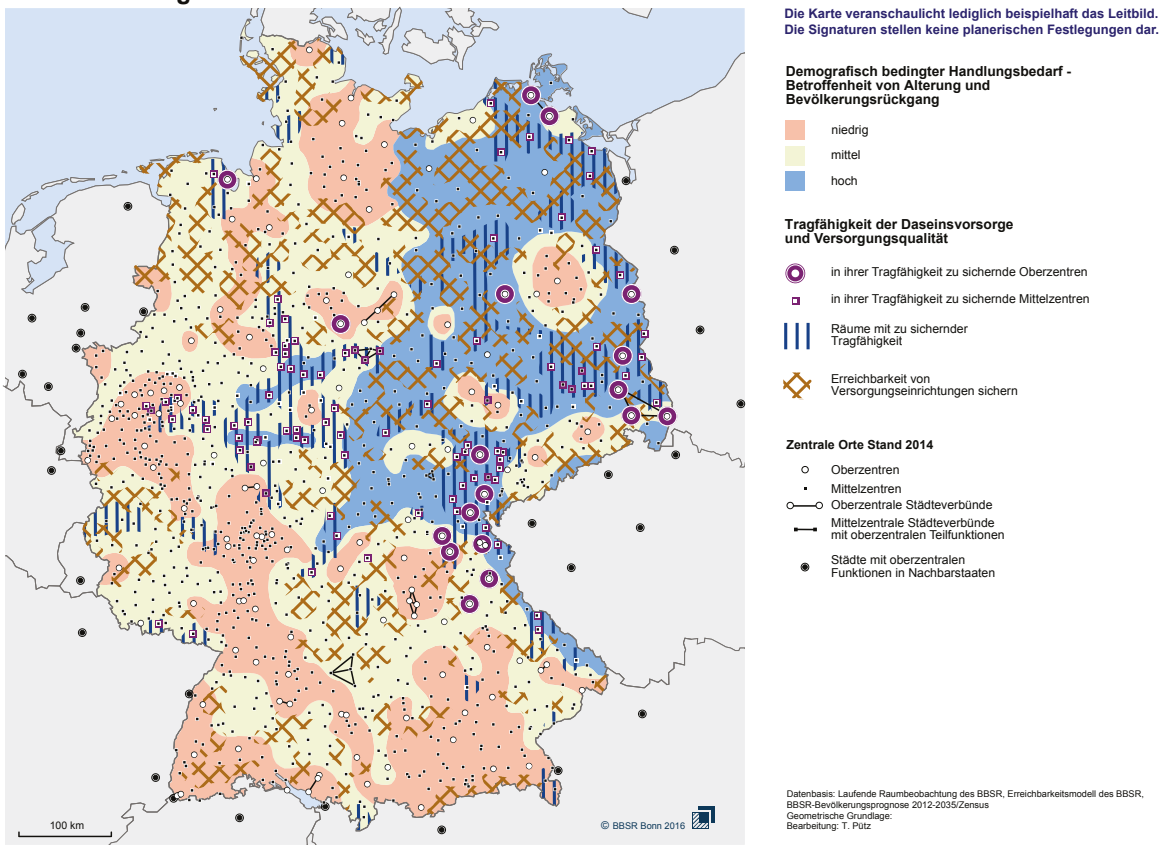
Die Leitbildkarte „Daseinsvorsorge“ 2016 greift die Struktur der Karte von 2006 auf, enthält jedoch einige analytische und inhaltliche Weiterentwicklungen. Im Mittelpunkt steht immer noch die Darstellung des Zentrale-Orte-Konzepts vor dem Hintergrund des demografischen Wandels. Die Hintergrundkarte stellt aber nicht nur die Bevölkerungsentwicklung dar, sondern verdeutlicht – auf der Basis eines breiten Indikatorensets – die

(2)
Vgl. Cullmann, A. u. a. (2016): Trend zur (Re-)Kommunaliserung in der Energieversorgung: Ein Mythos? DIW-Wochenbericht Nr. 20, S. 447

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Karte 1
Leitbild „Daseinsvorsorge sichern“

Daseinsvorsorge



demografisch bedingten Handlungsbedarfe infolge der regionalen Betroffenheit von Alterung und Bevölkerungsrückgang. Darüber hinaus werden die Mittel- und Oberzentren auf ihre gegenwärtige und zukünftig zu erwartende Tragfähigkeit hin überprüft, um in ihrer Tragfähigkeit zu „sichernde“ Zentrale Orte zu identifizieren. Neu ist, dass die aktuelle und prognostizierte zu „sichernde“ Tragfähigkeit nicht nur in der punktuellen Dimension der Zentralen Orte höherer Stufe, sondern auf der flächigen Ebene der Mittelbereiche kartographisch dargestellt wird. Desgleichen wird für die Analyse und Visualisierung der zu „sichernden“ Erreichbarkeit die mittelzentrale Ebene herangezogen.[3]

Das Leitbild „Daseinsvorsorge sichern“ hat verschiedene inhaltliche Schwerpunkte, die sowohl hinsichtlich ihrer textlichen Erläuterung und zeichnerischen Darstellung und der Handlungsansätze einen unterschiedlichen Konkretisierungsgrad besitzen. Bei einzelnen Themen fokussiert das Leitbild stärker auf einer analytischen Bestandsaufnahme und weniger auf einer strategischen Zielorientierung. Es richtet sich an eine Vielzahl von Adressaten. Gefordert ist zunächst die Raumordnung von Bund und Ländern, da diese über ihre planerischen Vorgaben Entwicklungsprozessen einen räumlichen Rahmen geben. Die Ausgestaltung der Daseinsvorsorge wird zudem wesentlich von den verschiedenen Fachplanungen bestimmt, wobei diese in

(3)
Zur Methodik: Ministerkonferenz für Raumordnung (2016): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland 2016, S. 21

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

erster Linie ihre fachpolitischen Ziele in unterschiedlichen Raumbezügen verfolgen. Außerdem richtet sich das Leitbild an private Akteure, die mit ihren Entscheidungen hinsichtlich Konsum, Wohnort- und Arbeitsplatzwahl sowie Investitionen ebenfalls dazu beitragen, ob und in welchem Maße das Leitbild „Daseinsvorsorge sichern" umgesetzt wird.

Vor diesem Hintergrund soll dieser Raumordnungsbericht die Umsetzung des Leitbildes „Daseinsvorsorge sichern" unterstützen. Die inhaltliche Struktur des Berichts orientiert sich an den Strategien und zentralen Handlungsansätzen des Leitbilds:

- Vom demografischen Wandel besonders betroffene Räume abgrenzen
- Versorgung dünn besiedelter ländlicher Räume sichern
- Zentrale-Orte-Konzepte konsequent anwenden, fortentwickeln und ihre Bindungswirkung stärken
- Tragfähigkeit in den Mittelbereichen sichern
- Informelle Instrumente, Kooperationen und innovative Modellprojekte umsetzen
- Zusammenarbeit privater und öffentlicher Akteure fördern
- Standards und Normen anpassen und flexibilisieren
- Tragfähige Siedlungs- und Versorgungsstrukturen schaffen
- Mobilität und Erreichbarkeit sichern sowie Möglichkeiten digitaler Infrastruktur nutzen.

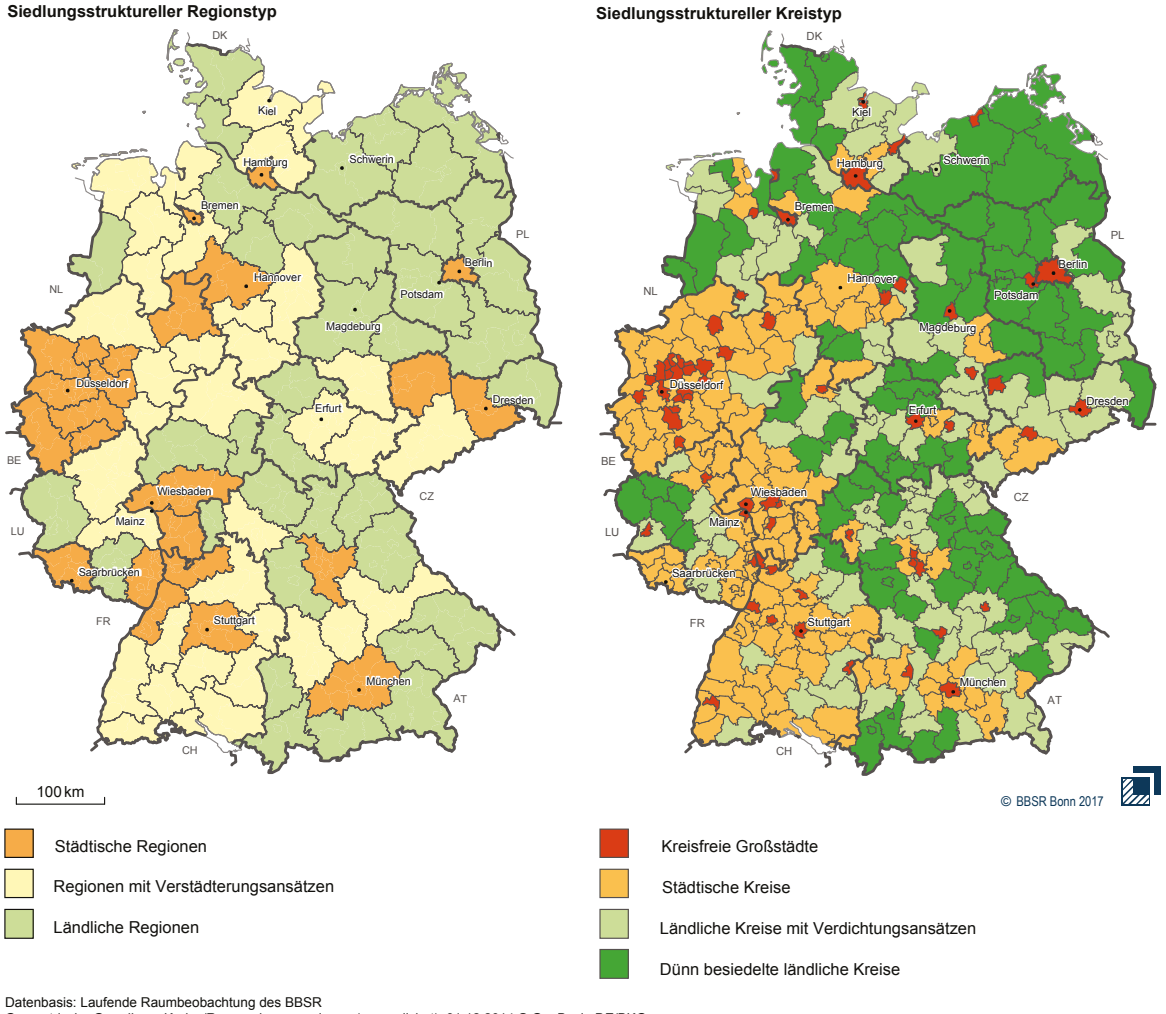
Die empirischen Analysen basieren auf den aktuell verfügbaren Daten. Diese haben je nach Themenbereich und regionaler Analyseebene zum Teil unterschiedliche zeitliche Bezüge, die jedoch die inhaltliche Aussagekraft der Ergebnisse nicht einschränken. Die Einschätzungen zur künftigen Entwicklung basieren wesentlich auf der zensusbereinigten Raumordnungsprognose 2035 des BBSR. In ihrem Rahmen konnte die im Jahr 2015 verstärkt eingesetzte internationale Zuwanderung noch nicht berücksichtigt werden. Gleichwohl werden ihre raumstrukturellen Auswirkungen im Kontext der Daseinsvorsorge mittels Szenarien und qualitativen Einschätzungen beschrieben. Danach verzögert die internationale Zuwanderung die demografischen Schrumpfungsprozesse der deutschen Regionen zwar zeitlich, löst jedoch nicht die grundlegenden Probleme bei der Sicherung der regionalen Daseinsvorsorge.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

2 Demografische und wirtschaftliche Entwicklungstrends

Die regionale Verteilung von Einwohnern und Arbeitsplätzen prägt im Zusammenspiel von Lage und Infrastruktur die Raumstruktur in Deutschland. Diese ist durch eine polyzentrale Struktur geprägt, wobei der überwiegende Teil der Bevölkerung (rund 38,2 Mio. bzw. 47,4 %) in den städtischen Regionen lebt. Die Regionen mit Verstädterungsansätzen und ländlichen Regionen zählten im Jahr 2015 rund 24,9 bzw. 17,8 Mio. Einwohner, was einem Bevölkerungsanteil von 30,7 bzw. 21,9 % entspricht. In kleinräumiger Differenzierung beträgt der Bevölkerungsanteil der kreisfreien Großstädte und städtischen Kreise rund 68 % (absolut 55,1 Mio.). In den ländlichen Kreisen mit Verdichtungsansätzen leben 17,3 % (rund 14 Mio.) und in den dünn besiedelten ländlichen Kreisen 14,3 % (rund 11,6 Mio.) der Bundesbevölkerung.

Karte 2
Siedlungsstrukturelle Regions- und Kreistypen



Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR
Geometrische Grundlage: Kreise/Raumordnungsregionen (generalisiert), 31.12.2014 © GeoBasis-DE/BKG

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Die Einwohner sind zugleich Bedarfsträger für die Nachfrage nach Daseinsvorsorge. Änderungen in Zahl und Struktur der Bevölkerung bedeuten veränderte Nachfragestrukturen und erfordern je nach deren Richtung und Ausmaß unterschiedliche Anpassungen bei den einzelnen Bereichen der Daseinsvorsorge. Die wirtschaftliche Entwicklung, deren zentrale Komponenten Wirtschaftswachstum und Arbeitsplätze sind, bestimmt über das Steueraufkommen die finanziellen Möglichkeiten, welche die öffentliche Hand für die Sicherung der Daseinsvorsorge besitzt. Die privaten Einkommen bilden die finanziellen Grundlagen des Einzelnen, privat organisierte und öffentliche Angebote der Daseinsvorsorge zu nutzen. Infolge dieser Zusammenhänge handelt es sich bei Schrumpfung bzw. Wachstum um einen mehrdimensionalen Prozess, der auch Auswirkungen auf die regionale Versorgung mit Daseinsvorsorge hat. Diese grundlegenden Zusammenhänge werden im Folgenden dargestellt.

Grundlegende demografische Trends

Außenwanderungen stabilisieren Bevölkerungsentwicklung

Die Bevölkerung eines Landes ist eine dynamische Größe. Kurz nach der Wiedervereinigung hatte die Bundesrepublik knapp unter 80 Mio. Einwohner. Im Mai 2011 wurden nach dem Zensus 80,3 Mio. Einwohner gezählt. Ende 2015 lebten 82,2 Mio. Menschen in Deutschland. Zwar hätte die Bevölkerung im Zeitraum 1990 bis 2015 infolge von Sterbeüberschüssen (d.h. Saldo zwischen Geburten und Sterbefällen) von rund 3 Mio. bereits deutlich abgenommen. Durch internationale Wanderungsgewinne von etwa 5 Mio. Menschen (zensusbereinigt) wurde die natürliche Bevölkerungsentwicklung jedoch mehr als ausgeglichen. Diese „importierte" Dynamik überdeckte viele Jahre die Schrumpfungstendenzen, die der Bevölkerungsentwicklung Deutschlands infolge der natürlichen Entwicklung bereits seit dem Jahr 1972 innewohnen.

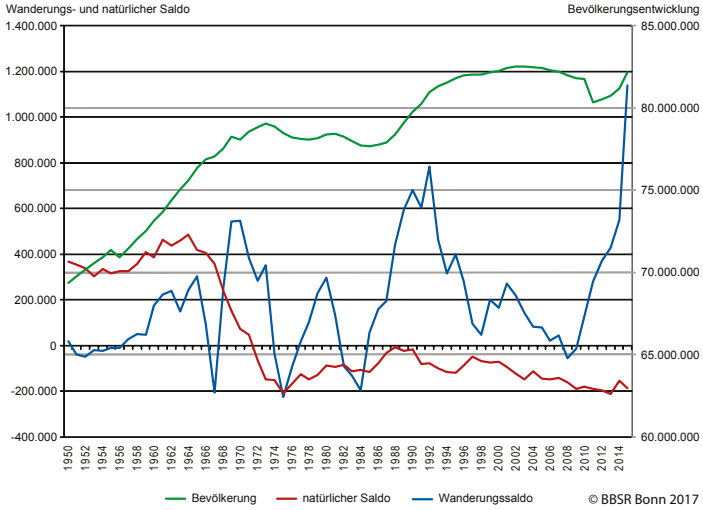
Der negative natürliche Saldo wird vor allem durch den Rückgang der Fertilität, d. h. der durchschnittlichen Kinderzahl je Frau verursacht. Die Größe einer Bevölkerung ist *langfristig* stabil, wenn 2,1 Kinder je Frau geboren werden. Nach 1964 ging die Fertilität so stark zurück, dass ab 1970 der Schwellenwert für eine stabile Bevölkerung, das Bestandserhaltungsniveau, unterschritten wurde. Ab 1975 pendelte sich die durchschnittliche Kinderzahl bei etwa 1,4 ein. Bei einer Kinderzahl von 1,4 ist jede Kindergeneration um ein Drittel kleiner als die ihrer Eltern. Binnen dreier Generationen, d. h. in weniger als hundert Jahren, würde die Bevölkerung ohne Zuwanderung auf ein Drittel schrumpfen. Auch wenn die Fertilitätsraten aktuell wieder steigen (2015: 1,5), reichen diese nicht aus, um den stetigen und langfristigen Schrumpfungsprozess der Bevölkerung zu verhindern.

Sofern die Trends der natürlichen Entwicklung künftig weitgehend stabil bleiben, hängt das Ausmaß der Bevölkerungsentwicklung vor allem von der Dynamik der Außenwanderungen ab. Die Außenwanderungsgewinne müssten mit steigender Tendenz Werte von 200.000 Personen pro Jahr übersteigen, damit die Einwohnerzahlen für Deutschland konstant bleiben. Über die regionale Verteilung und Entwicklungschancen einzelner Regionen sagt dies jedoch noch nichts aus. Allerdings dürften die Außenwanderungen künftig stärker durch geopolitische Ereignisse (Krisen, Klimawandel) beeinflusst werden. Wann und in welchem Ausmaß solche Ereignisse eintreten und ob sie mit einem dauerhaften Zuzug einhergehen, kann nicht prognostiziert werden.

Regionale Bevölkerungsentwicklung – Nebeneinander von Wachstum und Schrumpfung

Schon in der Vergangenheit gab es ein großräumiges Nebeneinander von Wachstum und Schrumpfung. Vereinfacht ausgedrückt galt die Formel: Der Osten – mit Ausnahme weniger Räume wie Berlin, Leipzig und Dresden – schrumpft, der Westen wächst. Dies galt vor allem in der ersten Phase nach der Wende im Osten, als die Fertilität stark einbrach und der natürliche Bevölkerungssaldo stark negativ wurde. Auch die

Abbildung 3
Langfristige Bevölkerungsentwicklung in Deutschland 1950 bis 2015



Quelle: Statistisches Bundesamt, eigene Berechnungen. Die sichtbare Bevölkerungsabnahme im Jahr 2011 ist auf die Bereinigung der Register infolge des Zensus 2011 zurückzuführen und entspricht nicht einer tatsächlichen Verringerung der Bevölkerungszahl.

Tabelle 1
Entwicklung der Städte und Landgemeinden nach der Lage

			Anteil der Gemeinden mit einem Bevölkerungsverlust von mehr als 10 % in Prozent	
			1995 bis 2005	2005 bis 2015
Westdeutschland	Großstädte	zentral	1,5	0,0
	Mittelstädte	zentral	0,2	0,0
		peripher	2,8	0,0
	Größere Kleinstädte	zentral	0,4	0,6
		peripher	2,5	1,5
	Kleine Kleinstädte	zentral	0,2	0,6
		peripher	0,9	3,7
	Landgemeinde	zentral	4,1	4,9
		peripher	9,7	12,3
	Insgesamt	zentral	1,1	1,3
		peripher	6,2	8,2
Ostdeuschland	Großstädte	zentral	40,0	0,0
	Mittelstädte	zentral	36,4	12.1
		peripher	75,4	29,5
	Größere Kleinstädte	zentral	14,0	19,3
		peripher	49,4	46,0
	Kleine Kleinstädte	zentral	17,1	27,1
		peripher	37,9	51,4
	Landgemeinde	zentral	10,3	25,6
		peripher	24,2	53,6
	Insgesamt	zentral	19,1	21,1
		peripher	35,0	50,2

© BBSR Bonn 2017

Anmerkung: Daten sind zensuskorrigiert, und statistische Erfassungsebene sind Einheitsgemeinden und Gemeindeverbände.

Quelle: Bevölkerungsfortschreibung des Bundes und der Länder, Laufende Raumbeobachtung des BBSR

Binnenwanderung war durch die Ost-West-Wanderung geprägt. Von den Außenwanderungen profitierten, mit Ausnahme von Berlin, nur die westdeutschen Länder und hier vor allem die wirtschaftlich starken Räume.

Wird diese Ost-West-Betrachtung regional aufgebrochen, zeigt sich auch in Westdeutschland seit der Mitte der 2000er Jahre ein keilförmiges Gebiet mit stagnierender oder schrumpfender Bevölkerung. Die Spitze liegt im Ruhrgebiet mit seinen Großstädten, welche infolge ihrer Strukturprobleme allein seit Mitte der 2000er Jahre fast 140.000 Einwohner verloren. Die Trennlinien zu den wachsenden Regionen verlaufen im Norden über Ostwestfalen und Südniedersachsen bis an die Grenzen von Mecklenburg; im Süden über Nordhessen und Franken parallel zur tschechischen Grenze bis zur Donau. Im Osten haben durch Großstädte geprägte Regionen wie Berlin, Leipzig, Dresden und Rostock in der Summe weniger Einwohner verloren als ländliche Regionen.

Insbesondere Großstädte und Großstadtregionen erfreuen sich seit Mitte der 2000er Jahre einer neuen Attraktivität. In der Summe stieg in 53 der 77 Großstädte die Bevölkerungszahl zwischen 2005 und 2015 um rund 1,4 Mio. Personen an. Der öffentliche Fokus liegt hierbei auf den „big Seven" Berlin, Hamburg, München, Köln, Frankfurt am Main, Stuttgart und Düsseldorf. Aber auch kleinere Großstädte, vor allem solche mit Hochschulen, entwickelten sich ähnlich dynamisch mit Wachstumsraten von über 5 %. Neben den Großstädten konnten 48 % aller Mittel- und 35 % aller Kleinstädte seit 2005 ein Bevölkerungswachstum aufweisen.

Gleichwohl darf nicht übersehen werden, dass die Mehrheit der deutschen Kommunen einen Verlust an Einwohnern zu bewältigen hat oder ihre Bevölkerungszahl stagniert. Unter den schrumpfenden Städten sind Großstädte am wenigsten vertreten. In der Summe verlieren Klein- und Mittelstädte bereits seit mehr als einem Jahrzehnt Einwohner. 37 % (221) aller Mittelstädte und 52 % (1.103) aller Kleinstädte sind zwischen den Jahren 2005 und 2015 geschrumpft. Demgegenüber konnten nur 14 % (88) der Mittel- und 13 % (274) der Kleinstädte ihre Einwohnerzahl stabil halten.

Von den demografischen Schrumpfungsprozessen sind nicht nur ostdeutsche Räume betroffen, sondern zunehmend auch Gebiete in

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

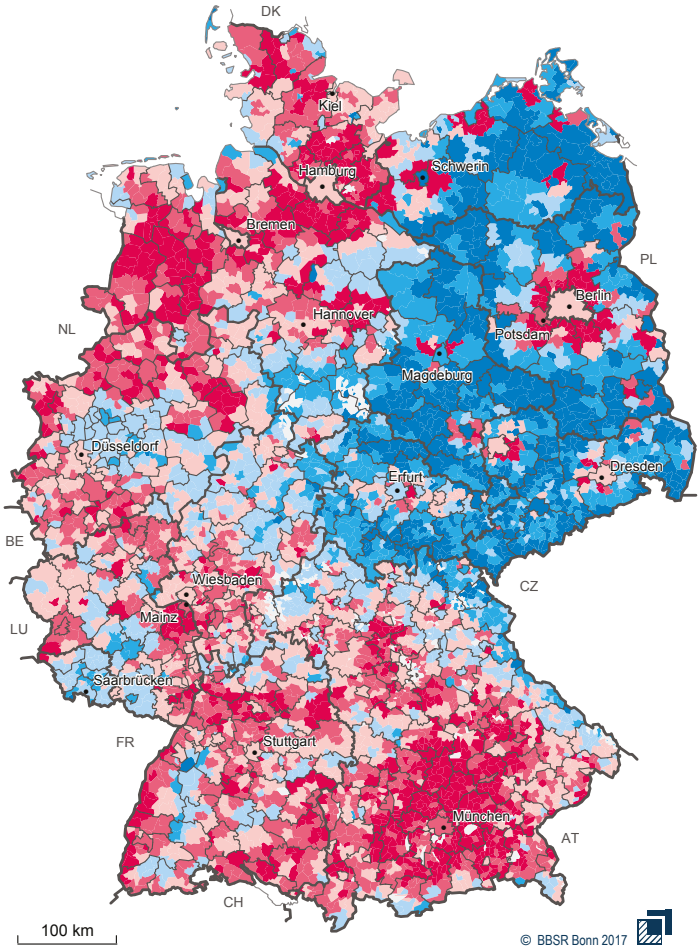
Westdeutschland. Dies lässt sich am Beispiel der Entwicklung der Mittel- und Kleinstädte sowie der Landgemeinden verdeutlichen.[4] Je nach räumlicher Lage werden sie als zentral oder peripher unterschieden. Danach weisen sowohl in Ost- wie auch in Westdeutschland die zentralen Mittel- und Kleinstädte sowie Landgemeinden eine günstigere Entwicklung als ihre Pendants in peripherer Lage auf. In Ostdeutschland war die Entwicklung nach der deutschen Einheit zwar durch eine nachholende Suburbanisierung im Speckgürtel von Berlin oder im Umfeld großer Zentren wie Dresden und Leipzig geprägt. Dennoch verlor bis 2005 fast jede vierte periphere Landgemeinde mehr als 10 % an Bevölkerung. Im Zeitraum von 2005 bis 2015 verbucht bereits mehr als die Hälfte der peripheren Landgemeinden einen entsprechenden Bevölkerungsverlust. Von den zentralen Landgemeinden verlor immerhin jede Vierte mehr als 10 % ihrer Einwohner. Die kleineren Kleinstädte in Ostdeutschland wurden bereits früher vom demografischen Schrumpfungsprozess erfasst, wobei sich dieser nach 2005 nochmals verstärkte. Die extremen Bevölkerungsverluste bei den Mittelstädten und größeren Kleinstädten haben zwar nachgelassen, ihre Auswirkungen stellen die regionalen Akteure dennoch vor größere Herausforderungen.

In Westdeutschland hat sich der Schrumpfungsprozess ab 2005 verstärkt: Während im Zeitraum 1995 bis 2005 jede zehnte periphere Landgemeinde einen Bevölkerungsverlust von mehr als 10 % verbuchte, traf dies im Zeitraum von 2005 bis 2015 bereits für jede achte Landgemeinde zu. Außerdem werden die kleinen Kleinstädte in peripherer Lage tendenziell stärker von Schrumpfung erfasst.

Regionale Verteilung der Binnenwanderungen

Während die internationalen Wanderungen in der Vergangenheit starken Schwankungen unterlagen, weisen die Binnenwanderungen im Vergleich dazu stabilere Muster auf.[5] Dabei ist die Wanderungsbilanz zwischen Ost- und Westdeutschland inzwischen weitgehend ausgeglichen. Die regionale Verteilung von Binnenwanderungen wird durch unterschiedliche Wanderungsmotive bestimmt, die jeweils für eine Mehrheit einer Altersgruppe gelten können und bei einer kleinräumigen Betrachtung besonders deutlich werden:

Karte 3
Kleinräumige Bevölkerungsentwicklung 1990 bis 2015



Entwicklung der Bevölkerungszahl 1990 bis 2015 in %

- bis unter -20
- -20 bis unter -10
- -10 bis unter 0
- 0 bis unter 10
- 10 bis unter 20
- 20 und mehr
- gemeindefreie Gebiete

Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR
Geometrische Grundlage: Einheitsgemeinden und Gemeindeverbände (generalisiert), 31.12.2015 © BKG/GeoBasis-DE
Bearbeitung: G. Lackmann

(4) Kleinstädte bestehen oft aus ehemals eigenständigen Gemeinden und entsprechen insofern nicht dem klassischen Stadtbild einer historisch gewachsenen europäischen Stadt. Unter Landgemeinden werden hier alle Verbandsgemeinden verstanden, die weniger als 5.000 Einwohner haben und kein Grundzentrum mit mittelzentralen Teilfunktionen sind.

(5) Vgl. im Folgenden Milbert, A./Sturm, G. (2016): Binnenwanderungen in Deutschland zwischen 1975 und 2013. In: Informationen Zur Raumentwicklung, Heft 2, Bonn, S. 121–144

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

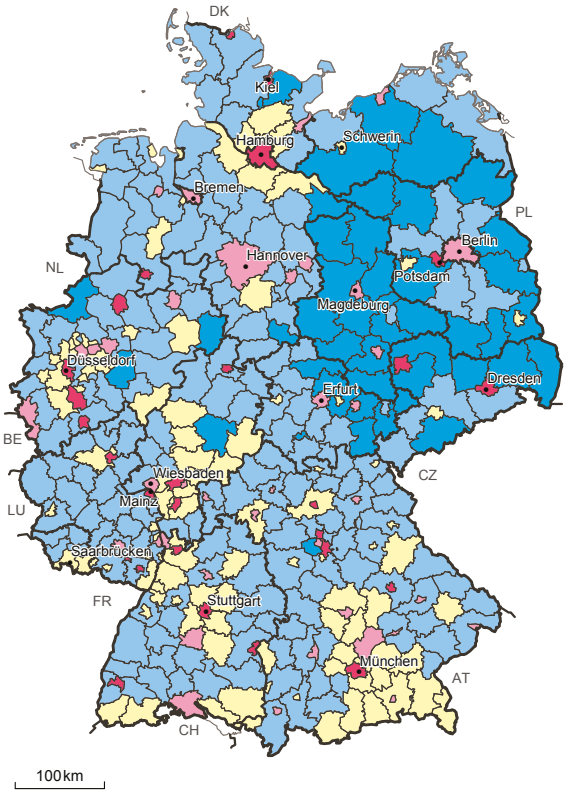
- Bei den 18- bis unter 25-Jährigen (Bildungswanderer) wird die Aufnahme einer Berufs- oder Hochschulausbildung unterstellt.
- Die 25- bis unter 30-Jährigen (Berufswanderer) weisen in ihren Wanderungsmotiven eine starke Berufsorientierung auf.
- Bei den 30- bis unter 50-Jährigen (Familien- und Arbeitsplatzwanderer) kommen unterschiedliche Wanderungsmotive (Wohnungs- und Immobilienmarkt aber auch noch berufliche Motive) zum Tragen.[6]
- Bei den 65-Jährigen und Älteren (Ruhesitzwanderung) sind ebenfalls unterschiedliche Motive ursächlich (u. a. die Steigerung des persönlichen Wohlbefindens, die Familienzusammenführung oder der Wechsel in eine Pflegeeinrichtung).

Insgesamt finden pro Jahr ca. 2,6 Mio. Wanderungen (Summe aller Zu- und Fortzüge) über Kreisgrenzen hinweg statt. Dies entspricht rund 32 Wanderungen je 1.000 Einwohner. Diese Mobilitätsrate unterscheidet sich jedoch deutlich nach Altersgruppen. Während die Bildungs- und

(6) Echte Familienwanderungen werden in der Regel anhand der Altersgruppe der unter 18-Jährigen erfasst, denn minderjährige Kinder und Jugendliche wandern als Familienangehörige.

Karte 4
Kleinräumige Binnenwanderungen 2006 bis 2014

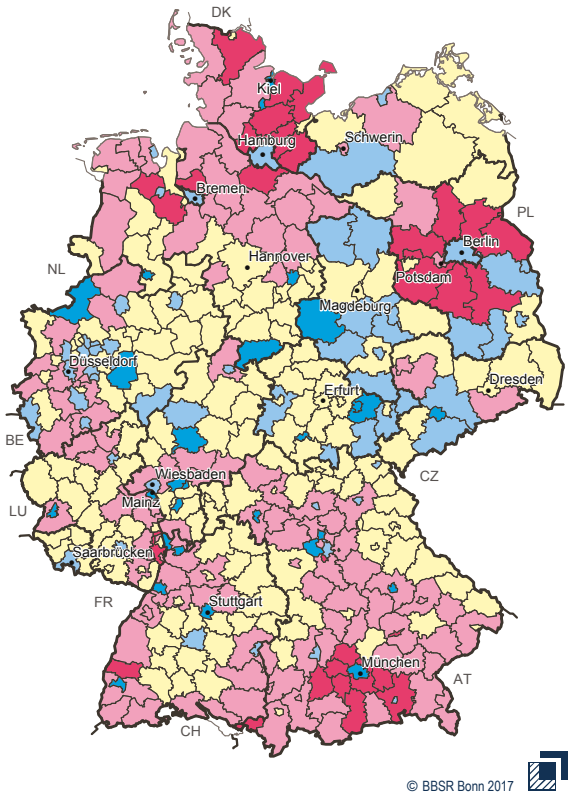
Bildungs- und Berufswanderer



Binnenwanderungssaldo der 18- bis unter 30-Jährigen 2006 bis 2014 je 1.000 Einwohner der Altersgruppe

	bis unter	-300	
-300	bis unter	-100	
-100	bis unter	100	
100	bis unter	300	
300	und mehr		

übrige Altersgruppen



© BBSR Bonn 2017

Binnenwanderungssaldo der unter 18-Jährigen und der 30-Jährigen und älteren 2006 bis 2014 je 1.000 Einwohner der Altersgruppe

	bis unter	-45	
-45	bis unter	-15	
-15	bis unter	15	
15	bis unter	45	
45	und mehr		

Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR
Geometrische Grundlage: Kreise (generalisiert), 31.12.2014
© BKG/GeoBasis-DE

Bearbeitung: C.Schlömer

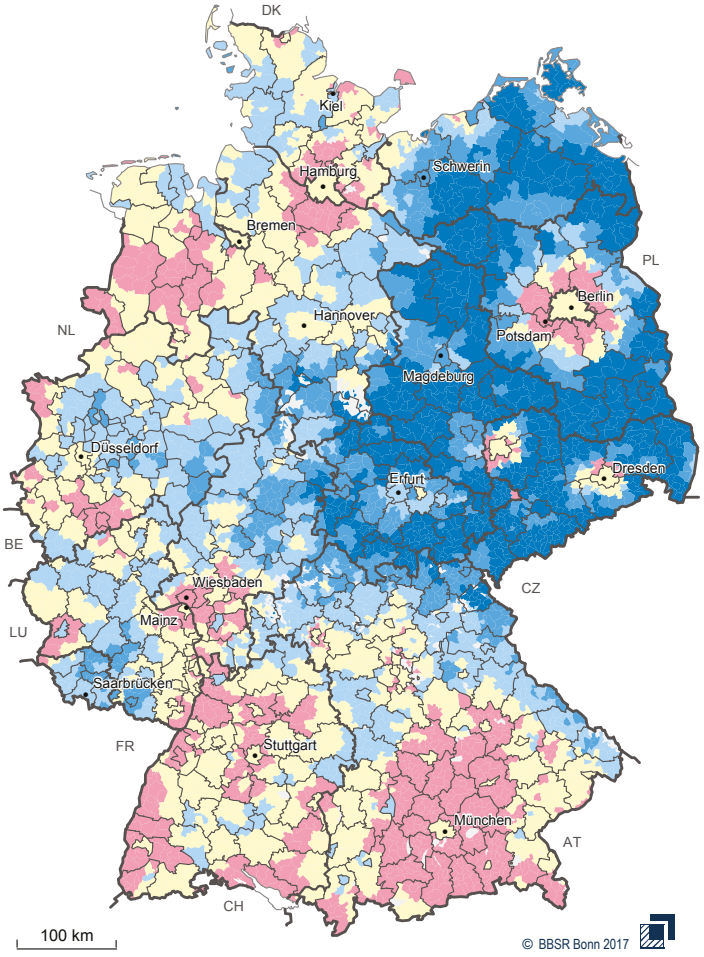
Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Berufseinstiegswanderer dreimal so häufig wandern wie der Durchschnitt, liegen die Ruhesitzwanderungen bei nur einem Drittel des Durchschnitts. Die Häufigkeit von Familien- und Arbeitsplatzwanderungen entspricht in etwa dem Durchschnitt.

Die Wanderungsverflechtungen zeigen, dass aus allen Siedlungsstrukturtypen zunehmend Wanderungen in die ostdeutschen und westdeutschen Großstädte und die westdeutschen städtischen Kreise erfolgen. Ostdeutsche Großstädte verzeichnen einen stark steigenden Zuzug, insbesondere aus den ländlichen Regionen. Die Ursachen für diesen Anstieg liegen in der hohen Zahl von Hochschulen und Berufsbildungseinrichtungen in diesen Städten sowie in der steigenden Bedeutung höherer Schul- und Berufsbildung. Von dieser Entwicklung profitieren vielfach auch die städtischen Kreise, die ebenfalls Standort entsprechender Einrichtungen sind. Hauptziele der Familien- und Arbeitsplatzwanderungen sind die städtischen Kreise und in etwas geringerem Umfang auch Großstädte. Dies kann sowohl mit einem ausreichenden Arbeitsplatzangebot als auch mit der Suburbanisierung aufgrund angespannter Wohnungs- und Immobilienmärkte in den Großstädten begründet werden. Suburbanisierungsprozesse sind seit 2011 wieder verstärkt zu beobachten, zum Beispiel um München, Berlin und Hamburg herum.

Außerdem findet inzwischen ein Rückzug nach der Ausbildung in die Heimatregion nur noch selten statt. Dies gilt vor allem für Bildungswanderer aus ländlichen Regionen. Das Ausmaß des fehlenden Rückzugs hängt maßgeblich von der wirtschaftlichen Struktur der Region und somit von den Erwerbsmöglichkeiten vor Ort ab. So finden sich Erwerbsmöglichkeiten für Hochschulabsolventen zu großen Teilen in Städten und städtischen Räumen. Die aktuellen Wanderungsmuster dürften auch künftig Bestand haben.

Karte 5
Kleinräumige Bevölkerungsentwicklung 2012 bis 2035



Zukünftige Trends

Die skizzierte Differenzierung in der Bevölkerungsdynamik wird sich nach der Raumordnungsprognose 2035 weiter akzentuieren.[7] Dabei werden die ostdeutschen Regionen mehrheitlich weiter schrumpfen. Demografische „Stabilitätsinseln" werden Berlin sowie die Regionen Leipzig und Dresden sein. Für diese Regionen wird ein leichtes Bevölkerungswachstum erwartet. Für Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt

(7) Das Bezugsjahr der Raumordnungsprognose 2035 ist das Jahr 2012. Daher beziehen sich die Aussagen zur künftigen Entwicklung auf den Zeitraum 2012–2035 und zur Vergangenheit in der Regel bis zum Jahr 2014.

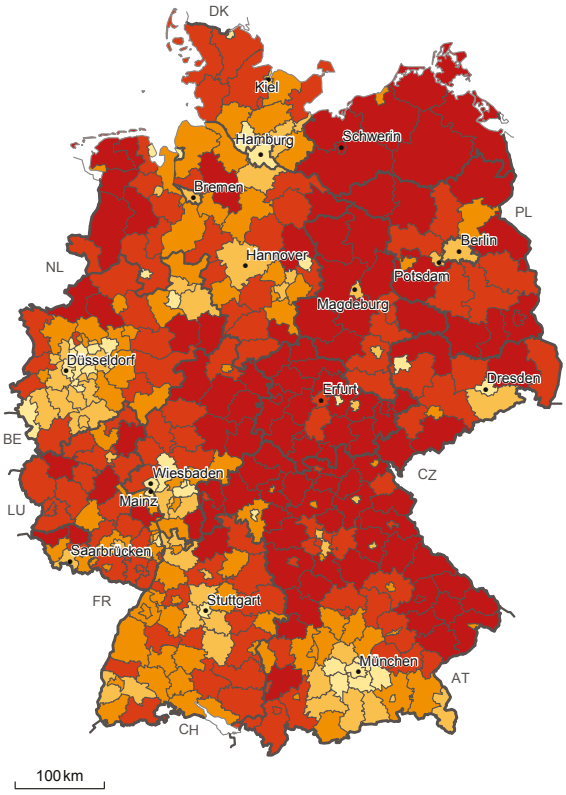
Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

und Teile von Brandenburg werden nochmals Bevölkerungsverluste von mehr als 20 % bis 2035 erwartet.

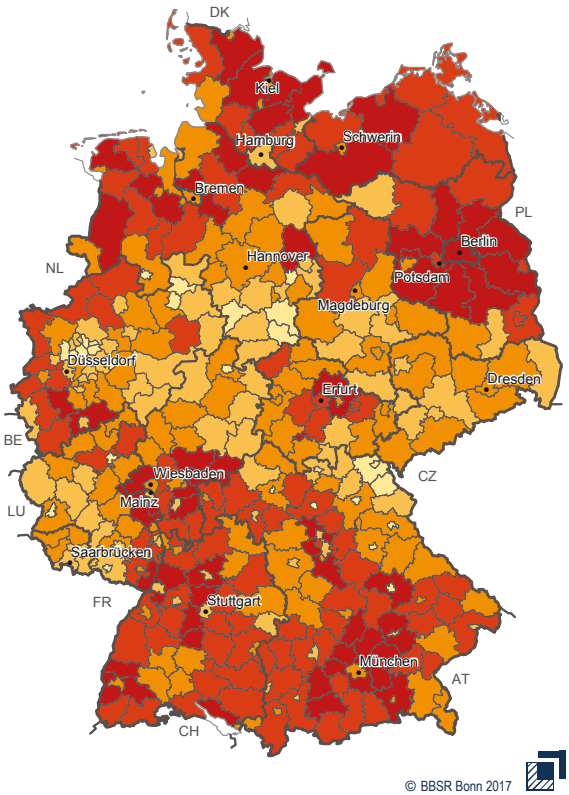
Anders in Westdeutschland: Hier schwächt sich die Bevölkerungsdynamik deutlich ab, und bisher wachsende Regionen haben in der Zukunft nur noch einen geringen Bevölkerungszuwachs. Regionen mit mäßigem Bevölkerungswachstum oder Stagnation werden erstmals Verluste haben, und Regionen mit leichten Bevölkerungsverlusten müssen sich auf stärkere Einbußen einstellen. Wichtigste Ursache ist auch hier der negative natürliche Saldo. Dabei sind die wirtschaftsstarken Großstadtregionen wie z. B. München, Stuttgart oder Hamburg noch durch stabile bis zunehmende Einwohnerzahlen geprägt. Aber auch einige weniger dicht besiedelte Gebiete wie der Bodenseeraum oder das westliche Niedersachsen wachsen noch. Getrieben wird diese Entwicklung von Gewinnen aus der Binnenwanderung und der internationalen Zuwanderung.

Karte 6
Alterungsprozess und Entwicklung Hochbetagte 2012 bis 2035

Änderung des Durchschnittsalters 2012 bis 2035



Hochbetagte 2012 bis 2035



Änderung (Differenz) des Durchschnittsalters der Bevölkerung 2012 bis 2035 in Jahren

- bis unter 2,9
- 2,9 bis unter 3,5
- 3,5 bis unter 4,1
- 4,1 bis unter 4,7
- 4,7 und mehr

Veränderung der über 80-Jährigen 2012 bis 2035 in %

- bis unter 35
- 35 bis unter 50
- 50 bis unter 65
- 65 bis unter 80
- 80 und mehr

Datenbasis: BBSR-Bevölkerungsprogne 2012-2035/Zensus
Geometrische Grundlage: Kreise (generalisiert), 31.12.2015 © GeoBasis-DE/BKG

Bearbeitung: C. Schlömer

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

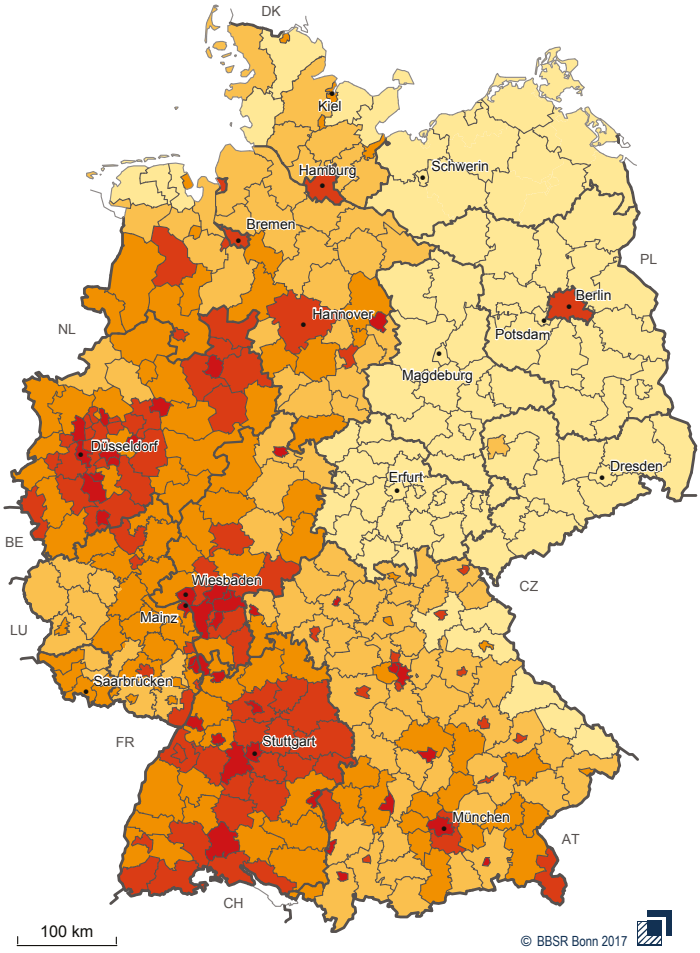
Bei einer kleinräumigen Betrachtung wird deutlich, dass sich das Nebeneinander von Wachstum und Schrumpfung künftig immer mehr auflöst. Dieser Prozess geht mit besonderen Herausforderungen für die Daseinsvorsorge einher: Wachsende Kommunen müssen ein ausreichendes Angebot an Daseinsvorsorge bereitstellen und dies ggf. durch einen weiteren Ausbau leisten. Schrumpfende Kommunen müssen hingegen sicherstellen, dass Daseinsvorsorge in zumutbarer Entfernung zu tragbaren Preisen und ausreichender Qualität noch möglich ist. Dabei ist bei vielen Einrichtungen die erforderliche Auslastung bereits heute nicht mehr gegeben. Sofern wachsende und schrumpfende Kommunen unmittelbar nebeneinander liegen, gilt es nicht mehr benötigte Infrastruktur einer Kommune mit einem eventuellen Mehrbedarf einer anderen Kommune abzugleichen und einen adäquaten regionalen Ausgleich zu erzielen. Dies gilt auch im Falle schrumpfender Kommunen, da diese gemeinsam überlegen müssen, an welchen Orten tragfähige Einrichtungen konzentriert werden können.

Veränderungen in der Altersstruktur der Regionen

Zentraler demografischer Trend ist die bundesweite Alterung der Bevölkerung, wobei dieser Prozess zu Nachfrageverschiebungen bei der Daseinsvorsorge führen wird. Insgesamt steigt das Durchschnittsalter von 43,7 Jahren im Jahr 2012 auf ca. 47,3 Jahre im Jahr 2035. Dabei können die meisten westdeutschen Großstädte ihre Altersstruktur vergleichsweise stabil halten. Sie profitieren von Zuwanderungen jüngerer Altersgruppen. Dagegen altert die Bevölkerung im Umland der Städte besonders rasch. Entsprechend wird in den suburbanen Regionen der Anteil der Hochbetagten in den kommenden Jahren deutlich ansteigen, denn die Elterngeneration erreicht ein hohes Alter, während die Kindergeneration häufig fortgezogen ist. In den ländlichen Räumen Westdeutschlands ist ebenfalls der Rückgang der jüngeren Altersgruppen von Bedeutung.

In Ostdeutschland finden tendenziell ähnliche Prozesse statt. Das Durchschnittsalter steigt vor allem in den peripheren Regionen durch Abwanderung der jüngeren Generation deutlich an, während insbesondere die Großstädte einen kleineren Anstieg verzeichnen. Allerdings ist die Bevölkerung in den ostdeutschen Regionen bereits deutlich älter als in den meisten

Karte 7
Menschen mit Migrationshintergrund



Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund an der Bevölkerung im Jahr 2011 in %

- bis unter 8
- 8 bis unter 15
- 15 bis unter 22
- 22 bis unter 29
- 29 und mehr

Datenbasis: Zensus 2011
Geometrische Grundlage: Kreise (generalisiert), 31.12.2009 © BKG/GeoBasis-DE
Bearbeitung: C. Schlömer

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

westdeutschen Regionen. Gründe dafür sind die geringe Geburtenrate der Nachwendezeit, die Abwanderung jüngerer Menschen und die überproportional gestiegene Lebenserwartung nach 1990. Somit wird in den meisten Regionen Ostdeutschlands das Durchschnittsalter im Jahr 2035 bei über 50 Jahren liegen. Ausnahmen sind nur einige Städte wie z. B. Dresden, Leipzig, Erfurt, Jena oder Magdeburg. Diese Städte sind es aber, die einen besonders hohen Anstieg der Hochbetagten von gut 60 % zu erwarten haben.

Die größten Veränderungen wird es bis 2035 in der Altersgruppe der über 80-Jährigen geben. Ihre Zahl liegt 2035 bei knapp 7 Mio. Menschen. In nahezu allen Regionen liegt die Zunahme bei rund 50 %. Ausnahme sind die westdeutschen Großstädte. Hier steigt der Anteil der Hochbetagten „nur" um knapp 40 %. In der Altersgruppe der 60- bis 80-Jährigen weisen die westdeutschen Regionen gleichfalls hohe Zunahmen aus.

Internationalisierung der Bevölkerung

Im Jahr 2015 lebten in Deutschland etwa 17,1 Mio. Menschen mit Migrationshintergrund, dies entspricht 21 % der Gesamtbevölkerung.[8] Jeder Vierte der unter 35-Jährigen hat ausländische Wurzeln, bei den unter 5-Jährigen ist es sogar jeder Dritte. Vergleichsweise viele Menschen mit ausländischen Wurzeln gehören aktuell und in absehbarer Zukunft Altersgruppen an, in denen Familien gegründet und Kinder geboren werden. Dies wird dazu führen, dass der Anteil von Personen mit Migrationshintergrund in den deutschen Regionen künftig weiter steigen wird.

Flächendeckende regionale Daten zu den Personen mit Migrationshintergrund liegen nach dem Zensus 2011 vor und sind in der Karte 7 dargestellt. Besonders hoch sind die Anteile der Migranten danach in vielen Großstädten wie München, Nürnberg, Stuttgart, Hannover, Bremen, Hamburg und Berlin sowie im Rhein-Neckar- und Rhein-Main-Gebiet und der Rhein-Ruhr-Region. Aber auch einzelne ländliche Räume verzeichnen hohe Anteile. Das betrifft vor allem Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und einzelne Regionen von Rheinland-Pfalz und Niedersachsen. Umgekehrt fällt auf, dass in den ostdeutschen Regionen der Anteil der Bevölkerung mit Migrationshintergrund sehr niedrig ist.

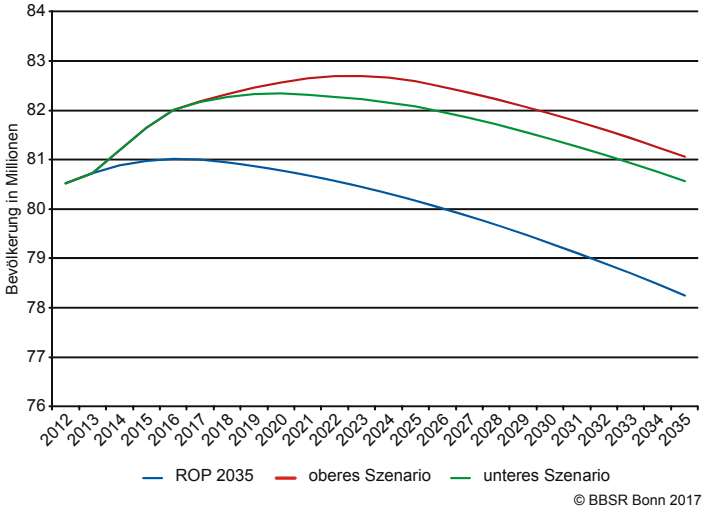
Es bestehen bemerkenswerte Unterschiede im Altersaufbau zwischen der Bevölkerung mit und ohne Migrationshintergrund. Im Mikrozensus 2014 wird ein Durchschnittsalter von 46,8 Jahren für Personen ohne Migrationshintergrund bzw. 35,4 Jahren für Personen mit Migrationshintergrund ausgewiesen. Dieser enorme Unterschied von über elf Jahren wirkt sich prognostisch aus: Auch ohne weitere Außenwanderungsgewinne wird der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund weiter steigen. Starke Außenwanderungsgewinne können zudem nicht nur die Anzahl der Einwohner in Deutschland stabil halten oder gar steigen lassen, sie führen auch zu einer Verjüngung der Bevölkerung. Solche Effekte können jedoch nur gemeinsam mit der notwendigen Integration in die deutsche Gesellschaft und Wertegemeinschaft diskutiert werden.

Raumstrukturelle Wirkungen der Flüchtlingszuwanderung

Ein besonderer Einfluss auf die Bevölkerungszahl und Altersstruktur in Deutschland kann von der seit 2014 verstärkt eingesetzten internationalen Füchtlingszuwanderung ausgehen. Um diesen Effekt auf die demografische Entwicklung abzuschätzen, hat das BBSR zwei Szenarien mit einer unteren und oberen Variante modelliert. Diese Szenarien sind keine Prognosen, sondern zeigen unter alternativen Annahmen die Korridore einer möglichen Entwicklung auf. Es wird deutlich, dass die Flüchtlingszuwanderung die demografische

(8) Statistisches Bundesamt (2016): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus – 2015. Fachserie 1 Reihe 2.2. Wiesbaden

Abbildung 4
Bevölkerungsentwicklung nach ROP 2035 und Szenarien



© BBSR Bonn 2017

Quelle: Raumordnungsprognose 2035 sowie Szenarien des BBSR zur Flüchtlingszuwanderung

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Entwicklung akzentuieren kann. Dies hängt indes von Dauer und Umfang der Flüchtlingszuwanderung ab. Beide Dimensionen sind hochgradig von politischen Entscheidungen abhängig.

Analytische Basis für die Szenarien ist die Raumordnungsprognose 2035. Die untere Variante geht davon aus, dass es bis 2025 zu einem dauerhaften Zuzug von Flüchtlingen einschließlich Familiennachzug von rund 1,6 Mio. kommt. In der oberen Variante wird ein dauerhafter Zuzug von rund 2,1 Mio. bis 2025 angenommen. Unter diesen Annahmen würde sich der bislang geschätzte leichte Bevölkerungsverlust von ca. 0,1 % bis 2020 in eine jährliche Bevölkerungszunahme von durchschnittlich 0,1 % im unteren Szenario und 0,2 % im oberen Szenario umkehren. Das Einsetzen des gesamtdeutschen Bevölkerungsrückgangs, der in der Raumordnungsprognose 2035 für das Jahr 2016 projiziert wurde, tritt in den Szenarien mit einem Zeitverzug von fünf bis acht Jahren ein. Gleichzeitig beginnt der gesamtdeutsche Schrumpfungsprozess auf einem tendenziell höheren Niveau.

Neben einer zeitlichen Verschiebung des gesamtdeutschen Schrumpfungsprozesses hat die Flüchtlingszuwanderung Auswirkungen auf die demografische Entwicklung der einzelnen Regionen. Diese hängen aber auch vom Binnenwanderungsverhalten der Flüchtlinge ab. Es wird angenommen, dass dieses in etwa dem der Gesamtbevölkerung (d. h. Deutsche und Ausländer) entspricht. Die Binnenwanderungen der Gesamtbevölkerung, die überwiegend von den Deutschen getragen werden, sind vorwiegend auf die wirtschaftlich starken Städte gerichtet. Diesem Muster folgt die aktuelle Erstverteilung der Flüchtlinge im Raum, da sich diese an dem Königssteiner Schlüssel und einer bevölkerungsproportionalen Verteilung innerhalb der Länder orientiert. In der Folge nehmen Städte und verstädterte Räume rund 70 % und die ländlichen Räume etwa 30 % der Flüchtlinge auf.

Unter den getroffenen Annahmen würde die Flüchtlingszuwanderung zu einer Abschwächung der regionalen Schrumpfungsprozesse führen und die Wachstumsprozesse der starken Regionen verstärken. Viele dünn besiedelte ostdeutsche Regionen würden somit weiter schrumpfen, wenn auch etwas abgemildert. Vor allem die westdeutschen Regionen, die nach der Raumordnungsprognose 2035 schrumpfen sollten, würden ihre Bevölkerungszahl zeitweise leicht stabilisieren, bevor sie mit zeitlicher Verzögerung wieder Bevölkerungsverluste verzeichnen müssten.

Methodische Erläuterung der Szenarien zur Flüchtlingszuwanderung

In beiden Szenarien wird eine Erstverteilung nach dem Königssteiner Schlüssel auf die Länder und eine bevölkerungsproportionale Verteilung auf die Kreise vorgenommen. Es wird eine Schutzquote von 60 % angenommen und unterstellt, dass der Familiennachzug bei 0,5 Personen je Person mit Aufenthaltsstattus liegt. Bei der unteren Variante geht die Flüchtlingszuwanderung in Höhe von 890.000 aus dem Jahr 2015 auf 200.000 in 2020 zurück und wird dann bis 2025 mit jährlich 100.000 Personen angesetzt. Bei der oberen Variante dauert der Zuzug in Höhe von 280.000 im Jahr 2016 bis 2020 an und geht dann bis 2025 auf rund 140.000 Personen zurück. In den Folgejahren wird jeweils von einer Zuwanderung von rund 45.000 Personen ausgegangen.

In beiden Szenarien wird die Flüchtlingszuwanderung auf die in der Raumordnungsprognose 2035 bereits angenommene Außenwanderung von 220.000 Personen aufgeschlagen. Die Binnenwanderungen nach der Erstverteilung werden anhand der regionalen Binnenwanderungsmatrix der Gesamtbevölkerung, differenziert nach Altersgruppen modelliert.

Da beide Szenarien auf identischen Annahmen zum Wanderungsverhalten aufbauen, ergeben sich keine nennenswerten raumstrukturellen Unterschiede in ihren Ergebnissen. Beide Szenarien unterscheiden sich vor allem im Niveau und haben Auswirkungen auf die Altersstruktur in den deutschen Regionen:

- In den beiden Szenarien zur Flüchtlingszuwanderung würde das Durchschnittsalter der Gesamtbevölkerung etwas weniger stark ansteigen als in der Raumordnungsprognose 2035. Langfristig würde das Niveau des Durchschnittsalters der Raumordnungsprognose aber wieder erreicht.

- Die angenommene Flüchtlingszuwanderung bei den 18- bis 24-Jährigen hätte zur Folge, dass ihre Zahl bis 2025 anders als bei der Raumordnungsprognose nicht zurückginge. Erst mit einem Rückgang der angenommen Flüchtlingszuwanderung in den Folgejahren würde in dieser Altersgruppe die Schrumpfung wieder einsetzen.

- Regional würde sich die Entwicklung bei den 18- bis 24-Jährigen deutlich unterscheiden:

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

In Ostdeutschland würde die Zahl der jungen Menschen nur in den Großstädten wachsen und zwar deutlich stärker als in der Raumordnungsprognose. In den ländlichen Regionen bleibt es bei einer abnehmenden Zahl der jungen Menschen, wobei diese Schrumpfung abgeschwächt verläuft. In Westdeutschland würde die Flüchtlingszuwanderung zu deutlichen Zunahmen der unter 20-Jährigen und auch der 20- bis 40-Jährigen führen. Letztere nähmen vor allem außerhalb der Großstädte deutlich zu.

- Die Verjüngung der Bevölkerung durch die Flüchtlingszuwanderung würde den Alterungsprozess nicht kompensieren. Vor allem die absolute Zahl der alten Menschen würde nur sehr gering beeinflusst.

Auch wenn die Zuwanderung an Flüchtlingen infolge europäischer und internationaler Bemühungen in den nächsten Jahren geringer als in den Szenarien angenommen ausfallen kann, entsteht dennoch ein spezifischer Bedarf bei der Daseinsvorsorge. Dieser resultiert aus der notwendigen Integration der jetzt und künftig in Deutschland lebenden Flüchtlinge. Bildung und Betreuung, Sprachförderung und Wohnraum sind erforderlich. Notwendig sind auch verstärkte Anstrengungen, um die Passfähigkeit der individuellen Qualifikationsstrukturen der Flüchtlinge mit den regionalen Anforderungen des Arbeitsmarktes zu sichern. Umgekehrt kann der Zuzug von Flüchtlingsfamilien mit Kindern einen Beitrag zur temporären Sicherung unterausgelasteter Einrichtungen der Daseinsvorsorge und zur Belebung der regionalen Wohnungsmärkte leisten.

Diese Aspekte sind jedoch in den einzelnen Regionen nicht alle gleichermaßen erfüllt und zum Teil gegenläufig ausgeprägt. Unterausgelastete Kapazitäten in der Daseinsvorsorge, hoher Wohnungsleerstand und intakte Vereinsstrukturen zur Förderung der gesellschaftlichen Teilhabe finden sich eher in ländlichen Regionen. Hier können Flüchtlinge und insbesondere Familien über die Kontakte der Kinder untereinander leichter in dörfliche Strukturen eingebunden werden. Eine isolierte Unterbringung in Außenlagen würde die Integration erschweren. Infolge des niedrigen Anteils von Menschen mit Migrationshintergrund fehlen in ländlichen Räumen jedoch oft interkulturelle Erfahrungen und etablierte Strukturen zur Integration. In wirtschaftlich prosperierenden Regionen und Städten mit einem hohen Anteil an Personen mit Migrationshintergrund und entsprechenden sozialen Netzwerken sind bereits heute die Wohnungsmärkte stark angespannt.

Zudem ist das Potenzial an Erwerbsmöglichkeiten für gering qualifizierte Arbeitskräfte je nach regionaler Wirtschafts- und Berufsstruktur unterschiedlich ausgeprägt. Ihre Beschäftigungschancen sind vor allem in Ostdeutschland, im Ruhrgebiet und in zahlreichen Großstädten besonders ungünstig, während die Lage in einigen industriell geprägten Regionen Bayerns und Baden-Württembergs sowie in einzeln ländlichen Regionen von Rheinland-Pfalz und Niedersachsen deutlich besser ist.[9] Gleichwohl können „jüngere" Flüchtlinge auch in ländlichen strukturschwachen Regionen, in denen mittelfristig viele ältere Arbeitnehmer aus dem Erwerbsleben ausscheiden werden und bereits heute jüngere Nachwuchskräfte fehlen, einen wichtigen Beitrag zur Stärkung des regionalen Entwicklungspotenzials leisten.

Grundlegende Trends von Beschäftigung

Deutschland wies zum Oktober 2016 mit rund 43,7 Mio. Erwerbstätigen einen historischen Höchstwert auf und erfüllt sowohl bei der Gesamtbeschäftigung als auch differenziert nach Älteren und Frauen die nationalen EU-2020-Ziele.[10] Außerdem nimmt Deutschland bei der Jugendarbeitslosigkeit schon seit längerem eine europäische Spitzenposition ein und bietet im Rahmen der Freizügigkeit infolge des EU-Binnenmarktes vielen Personen und vor allem jungen Menschen aus anderen europäischen Ländern die Möglichkeit einer beruflichen Ausbildung oder Beschäftigung.

Trotz dieser aktuell günstigen volkswirtschaftlichen Eckdaten müssen die regionalen Unterschiede sowie die Zusammenhänge zwischen der Beschäftigungsentwicklung und dem Wirtschaftswachstum berücksichtigt werden. Über die Zeit bestehen gegenseitige Abhängigkeiten, welche die finanziellen Spielräume der öffentlichen Hand und damit auch für die Sicherung der regionalen Daseinsvorsorge bestimmen:

- Ein unzureichendes regionales Arbeitsplatzangebot führt zu einer Abwanderung der mo-

(9) Vgl. Bogai, D. (2014): Kaum eine Region bietet genügend einfache Jobs. IAB-Kurzbericht 11, Nürnberg, S. 1

(10) Bei der Gesamtbeschäftigung und den Frauen wurde die Altersgruppe der 20- bis 64-Jährigen zugrunde gelegt. Bei den 16- bis 64-Jährigen als Berechnungsbasis liegt Deutschland unter den nationalen EU-2020-Zielen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

bilen und meist jungen Bevölkerungsgruppen. Der durch Abwanderung verursachte Bevölkerungsrückgang wird über die Zeit durch einen Anstieg der Sterbeüberschüsse weiter verstärkt.

- Bevölkerungsrückgang kostet wirtschaftliches Wachstum. Geringeres wirtschaftliches Wachstum strahlt negativ auf die kommunale Steuerkraft aus.

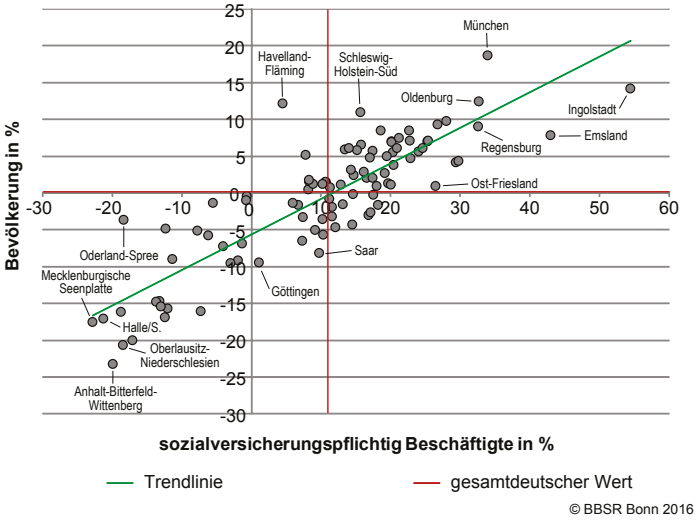
- Gleichzeitig bedeutet der Rückgang der Bevölkerungszahlen für die Kommunen weniger Einnahmen, da zentrale Zahlungsströme im kommunalen Finanzausgleich an die Einwohnerzahlen gekoppelt sind.

- Dauerhafte Ungleichgewichte auf dem regionalen Arbeitsmarkt verursachen eine hohe Anzahl von personenbezogenen Transferzahlungen bei jenen, die nicht abwandern können oder wollen.

- Die Effekte aus höheren Ausgaben für transferabhängige Personen und geringeren Einnahmeströmen führen zu einer Lücke zwischen laufenden Einnahmen und laufenden Ausgaben. Diese wird als letztes haushaltspolitisches Mittel durch die Inanspruchnahme von Kassenkrediten geschlossen.

Die Abbildung 5 zeigt den Zusammenhang zwischen der Beschäftigungs- und Bevölkerungsentwicklung, differenziert nach Raumordnungsregionen.[11] Grundsätzlich besteht ein positiver Zusammenhang zwischen beiden Größen, der durch die eingezeichnete Trendgerade verdeutlicht wird. Anhand der gesamtdeutschen Werte beim Bevölkerungs- und Beschäftigungswachstum lassen sich vier Quadranten bilden: Im rechten oberen Quadranten liegen diejenigen Raumordnungsregionen, die gemessen an der gesamtdeutschen Entwicklung, sowohl überdurchschnittliche Zuwächse bei der Beschäftigung als auch bei den Einwohnern erzielten. Als besonders wachstumsstark fallen hierbei Ingolstadt, München sowie das Emsland, Oldenburg und Regensburg auf. Demgegenüber haben Regionen wie Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg, Altmark oder die Mecklenburgische Seenplatte sowohl stark an Bevölkerung wie auch an Arbeitsplätzen verloren. Diese Regionen liegen alle im linken unteren Quadranten. Im linken oberen Quadranten liegen Regionen, die im Vergleich zur gesamtdeutschen Entwicklung eine günstigere

Abbildung 5
Bevölkerungs- und Beschäftigungsentwicklung nach Regionen 1996 bis 2015



Anmerkung: Analyseebene sind die 97 Raumordnungsregionen, die jeweils durch einen Punkt im Diagramm dargestellt werden. Quelle: Laufende Raumbeobachtung des BBSR

Bevölkerungsentwicklung haben, jedoch beim Beschäftigungsaufbau schwächer abschneiden. Im rechten unteren Quadranten liegen Regionen, die im Vergleich zur gesamtdeutschen Entwicklung stärker an Beschäftigung und unterdurchschnittlich an Bevölkerung gewannen.

Die Zusammenhänge zwischen demografischer und wirtschaftlicher Entwicklung zeigen sich auch auf der Ebene der Länder. Diejenigen, die über einen langen Zeitraum wirtschaftlich erfolgreich waren und Beschäftigung aufbauen konnten, erzielten auch Zuwächse bei den Einwohnern. Länder, die über einen langen Zeitraum Arbeitsplätze verloren haben oder nur schwach Beschäftigung aufgebaut haben, mussten Bevölkerungsverluste hinnehmen. Dies trifft vor allem für einzelne ostdeutsche Flächenländer und das Saarland zu.

Somit verdienen speziell jene Regionen besondere Aufmerksamkeit, die im regionalen Vergleich eine deutlich niedrigere wirtschaftliche Dynamik besitzen. Gemessen am Beschäftigungswachstum gilt dies nahezu flächendeckend für die ostdeutschen Regionen. Aber auch einzelne westdeutsche Regionen (z. B. Emscher-Lippe, Bochum/Hagen, Hildesheim, Oberfranken) haben unterdurchschnittlich abgeschnitten. Dort liegt der regionale Beschäftigungsstand derzeit unter dem Niveau von 1996.[12]

(11) Raumordnungsregionen werden hier als oberzentrale Arbeitsmarktregionen betrachtet und bilden die Verflechtungen zwischen Arbeitsmarktzentren und ihrem Umland ab.

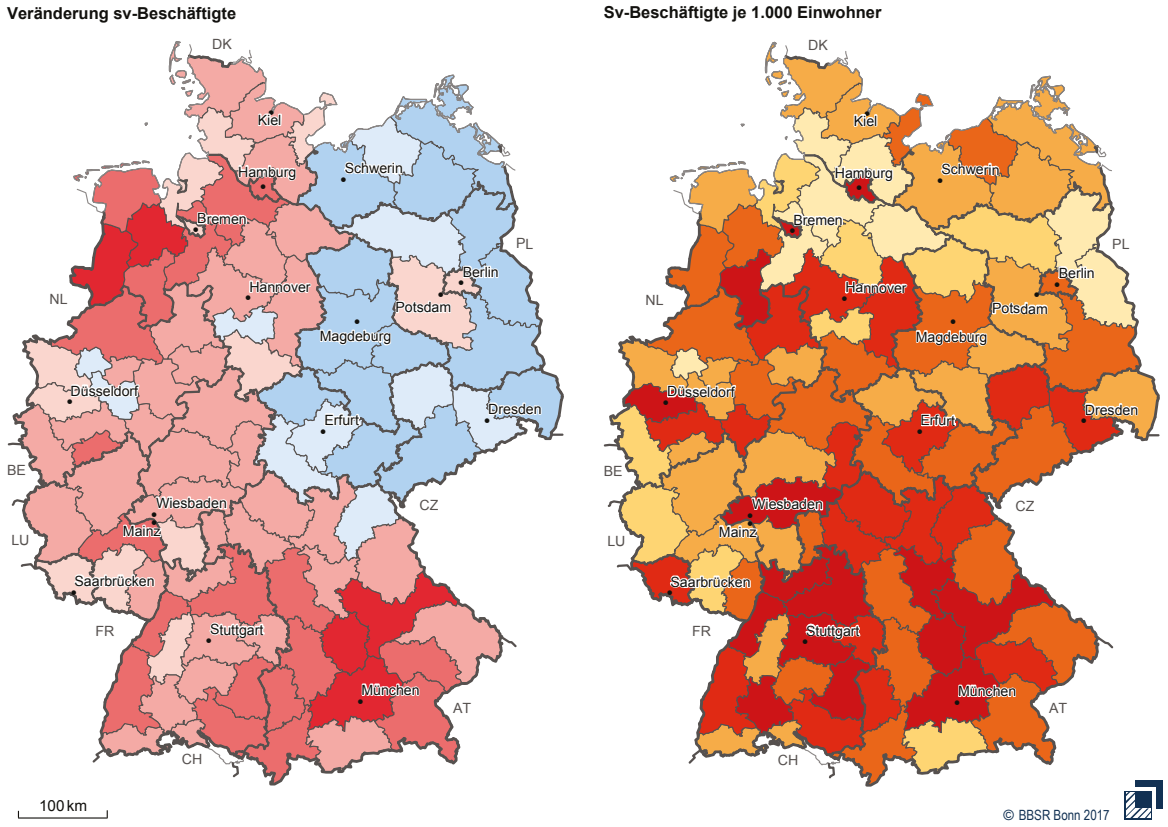
(12) 1996 wurde hier als Basisjahr gewählt, da ab diesem Jahr der Aufbau der Statistik der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten für Ostdeutschland abgeschlossen war und bundesweit regional vergleichbare Daten vorliegen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Damit der strukturpolitische Handlungsbedarf in den Regionen mit ungünstiger Entwicklung zumindest mittel- bis langfristig gemildert werden könnte, müsste mehr regionale Konvergenz erzielt werden. Viele Regionen in Westdeutschland und vereinzelt in Ostdeutschland fallen jedoch eher zurück.[13] Zwischen den ostdeutschen Regionen ist insgesamt eine Annäherung zu beobachten, während es in den westdeutschen Regionen keine weitere Annäherung gegeben hat. Die schwache Konvergenz ist vor allem Pfadabhängigkeiten und somit strukturellen Unterschieden geschuldet, die nur sehr schwer und langfristig behoben werden können. Neben einer ungünstigen Branchenstruktur und einem schwachen regionalen Besatz mit Forschungs- und Entwicklungskapazitäten zählt hierzu eine schlechte verkehrliche Erreichbarkeit. Einschlägige Studien

(13) Vgl. hierzu und zum Folgenden GEFRA/RUFIS (2016): Aufgaben, Struktur und mögliche Ausgestaltung eines gesamtdeutschen Systems zur Förderung von strukturschwachen Regionen ab 2020, Gutachten im Auftrag des BMWi, Münster/Bochum, S. 188 f.

Karte 8
Beschäftigungsentwicklung und Beschäftigtenbesatz



Entwicklung der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten am Arbeitsort im Zeitraum 1996 bis 2015 in %

- bis unter -10
- -10 bis unter 0
- 0 bis unter 10
- 10 bis unter 20
- 20 bis unter 30
- 30 und mehr

Sozialversicherungspflichtig Beschäftigte am Arbeitsort je 1.000 Einwohner 2015

- bis unter 300
- 300 bis unter 325
- 325 bis unter 350
- 350 bis unter 375
- 375 bis unter 400
- 400 und mehr

Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR, Bundesagentur für Arbeit
Geometrische Grundlage: Raumordnungsregionen 2014, aggregiert aus: Kreise (generalisiert), 31.12.2014 © BKG/GeoBasis-DE

Bearbeitung: G. Lackmann

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

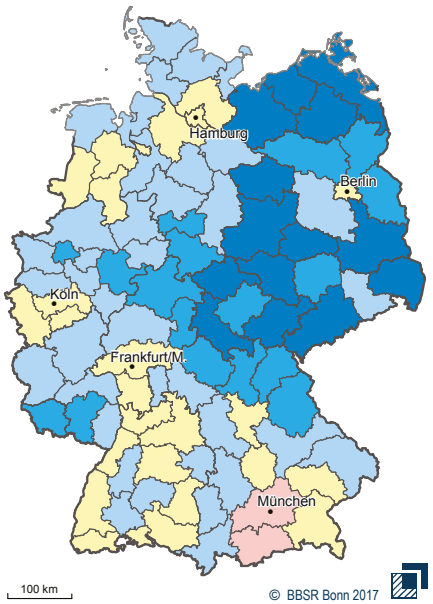
benennen auch den Bevölkerungsrückgang, da dieser infolge von Kaufkraftverlusten tendenziell wirtschaftliche Aktivitäten dämpft.

Darüber hinaus verschärft der demografische Wandel die Problematik des Fachkräftemangels. In den ostdeutschen Regionen überlappen sich die Probleme Arbeitslosigkeit und Fachkräftemangel, während in einzelnen westdeutschen Regionen, gemessen an der niedrigen Arbeitslosenquote, bereits von Vollbeschäftigung gesprochen werden kann. Der Fachkräftemangel wird zwar durch eine steigende Erwerbsbeteiligung, insbesondere von Frauen und Älteren, sowie durch längere Arbeitszeiten gemindert. Eine weitere zentrale Einflussgröße ist der technische Fortschritt, der nach der Mehrzahl der Studien auch künftig mit einer steigenden Arbeitsproduktivität einhergehen wird. Allerdings variieren die Einschätzungen zu den Auswirkungen der Digitalisierung auf den Arbeitsmarkt. Sie reichen von einem weitreichenden Beschäftigungsabbau bis hin zu einem Beschäftigungsaufbau infolge von Produktivitätszuwächsen.[14]

Die künftige Beschäftigungsentwicklung der deutschen Regionen wird wesentlich von der regionalen Branchenstruktur und den Standortbedingungen geprägt. Und hierzu zählen auch die Ausstattung mit Humankapital und die Entwicklung der Erwerbspersonen. Ihr Rückgang wird nach der Raumordnungsprognose des BBSR bis 2035 bundesweit etwa rund 10 % ausmachen und die bereits heute in einzelnen Bereichen der Daseinsvorsorge bestehenden Fachkräfteenpässe (z. B. Gesundheitsversorgung und Pflege) weiter verschärfen. Der Erwerbspersonenrückgang wird die ostdeutschen Regionen, die im Allgemeinen nicht als bevorzugtes Ziel von internationaler Zuwanderung gelten, stärker als die westdeutschen betreffen. Nur in wenigen westdeutschen Regionen wird die Zahl der Erwerbspersonen leicht wachsen. Der weitaus größere Teil der deutschen Regionen erwartet Abnahmen. Fast alle Regionen werden keinen Zuwachs bei der Zahl der jüngeren Erwerbspersonen (d. h. unter 45 Jahren) verzeichnen. Ausnahmen sind etwa Regionen mit einer hohen Attraktivität wie München, Stuttgart, Bonn oder das Umland von Hamburg.

Die regionalen Unterschiede in der Beschäftigungsentwicklung und die damit einhergehende Arbeitsplatzausstattung in den deutschen Regionen haben Auswirkungen auf die Wege, die der Einzelne täglich von der Wohnung zur Arbeit

Karte 9
Entwicklung der Erwerbspersonen 2012 bis 2035



Veränderung der Zahl der Erwerbspersonen 2012 bis 2035 in %

- bis unter -25
- -25 bis unter -15
- -15 bis unter -5
- -5 bis unter 5
- 5 und mehr

Datenbasis: BBSR-Raumordnungsprognose 2012-2035/Zensus
Geometrische Grundlage: Raumordnungsregionen 2014, aggregiert aus: Kreise (generalisiert), 31.12.2014 © BKG/GeoBasis-DE
Bearbeitung: G. Lackmann

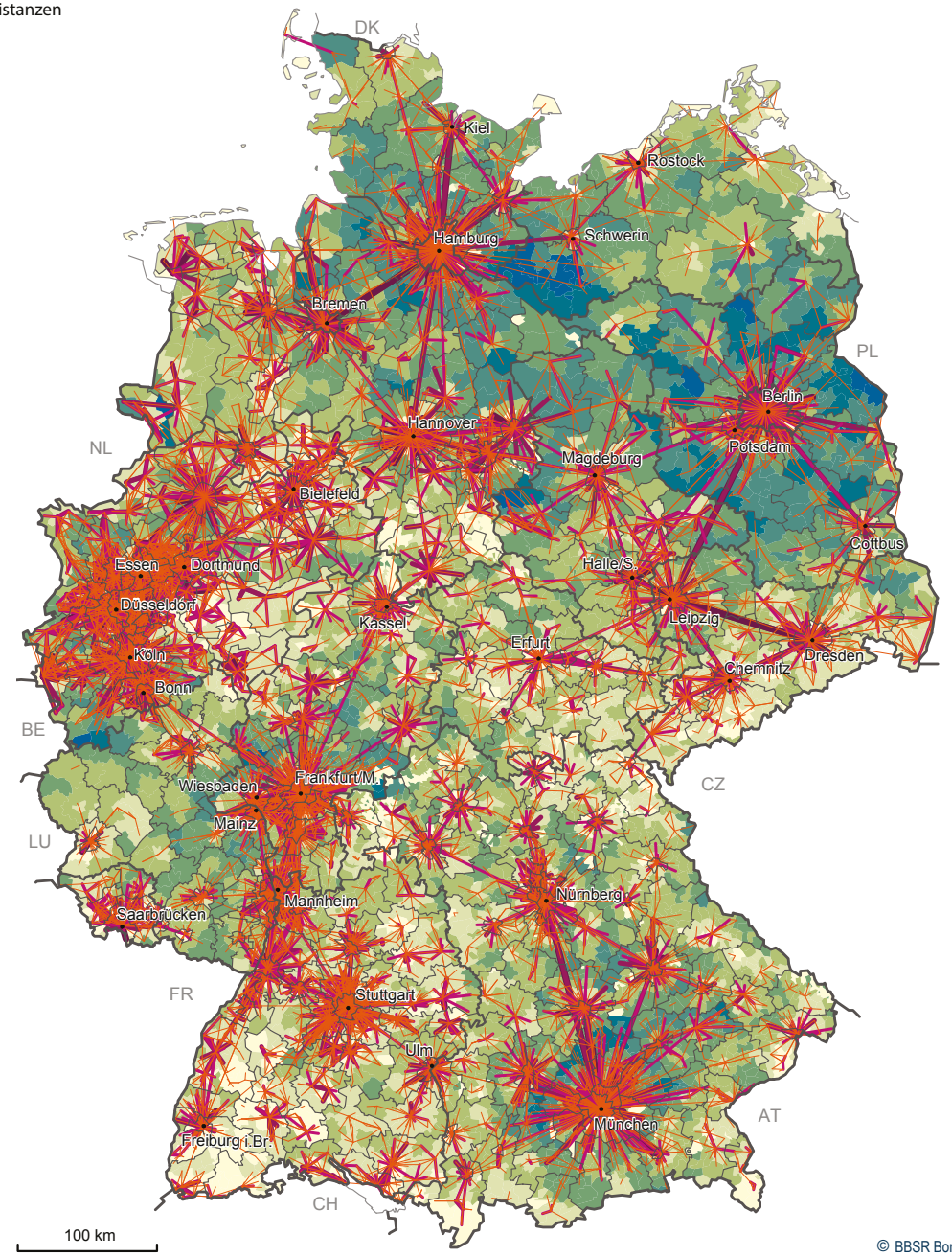
zurücklegt.[15] Da berufliche Mobilität häufig weitere Aktivitäten nach sich zieht, werden zunehmend mehr Leistungen der Daseinsvorsroge wohnortübergreifend nachgefragt (z. B. Kinderbetreuung) und müssen regional erbracht werden. Im Jahr 2015 übten fast 60 % aller Beschäftigten ihre berufliche Tätigkeit nicht am Wohnort aus, sondern pendelten zum Arbeitsort aus, wobei die durchschnittliche Pendeldistanz 16,8 km betrug. Regional bestehen deutliche Unterschiede in den Distanzen wie auch in der Stärke der Verflechtungen. In der Gesamtschau ist ein Land-Stadt-Gefälle prägend: Während in den ländlichen Regionen zwei Drittel der Beschäftigten auspendeln, ist es in den städtischen Regionen nur jeder zweite. In kleinräumiger Differenzierung nach Stadt- und Gemeindetypen streut

(14) Vgl. Buch, T. u. a. (2016): Relevanz der Digitalisierung für die Bundesländer – Saarland, Thüringen und Baden-Württemberg haben den größten Anpassungsbedarf. IAB-Kurzbericht 14, Nürnberg, S. 1 f. Nach dieser Studie steigt das digitale Substituierungspotenzial grundsätzlich mit der Bedeutung des Verarbeitenden Gewerbes, wobei jedoch das Potenzial stark zwischen den einzelnen Berufen variiert.

(15) Vgl. Pütz, T. (2015): Verkehrsbild Deutschland. Pendlerströme. Quo navigant? BBSR-Analysen KOMPAKT, Heft 15, Bonn.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Karte 10
Pendeldistanzen



Durchschnittliche Pendeldistanzen aller Sv-Beschäftigten am Wohnort 2015 in km

- bis unter 14
- 14 bis unter 18
- 18 bis unter 22
- 22 bis unter 26
- 26 bis unter 30
- 30 bis unter 34
- 34 und mehr

Pendlerverflechtungen zwischen Gemeindeverbänden nach Anzahl der Pendler 2015

- 200 bis unter 500
- 500 bis unter 1.000
- 1.000 bis unter 2.000
- 2.000 und mehr

Datenbasis: Statistik der Bundesagentur für Arbeit: Ein- und Auspendler auf Gemeindeebene, Nürnberg 2016
Geometrische Grundlage: Gemeindeverbände (generalisiert), 31.12.2015 © GeoBasis-DE/BKG
Bearbeitung: T. Pütz

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

der Pendleranteil in den Großstädten von rund 32 % bis zu fast 86 % in den ländlichen Gemeinden.

Innerhalb der Pendler sind die sog. Grenzpendler zu unterscheiden. Bei diesen handelt es sich um Personen, die in Deutschland arbeiten, aber ihren Wohnsitz im Ausland haben oder Personen, die von Deutschland ins Ausland zur Arbeit pendeln. Im Jahr 2013 waren Grenzpendler vor allem ein Phänomen zwischen den alten EU-Mitgliedsländern, wobei ihre Zahl – gemessen an der Gesamtzahl der Beschäftigten – eher klein ist. So hatten 2013 von den insgesamt 29 Mio. sozialversicherungspflichtig Beschäftigten nur rund 122.000 Personen ihren Wohnsitz im Ausland; dies sind gerade einmal 0,5 %. Gleichwohl fallen einzelne Städte und Regionen heraus, in denen die Einpendler aus den benachbarten Grenzgebieten einen hohen Beschäftigtenanteil haben (z. B. Aachen, Baden-Baden, Saarbrücken).

Entwicklung der öffentlichen Finanzen

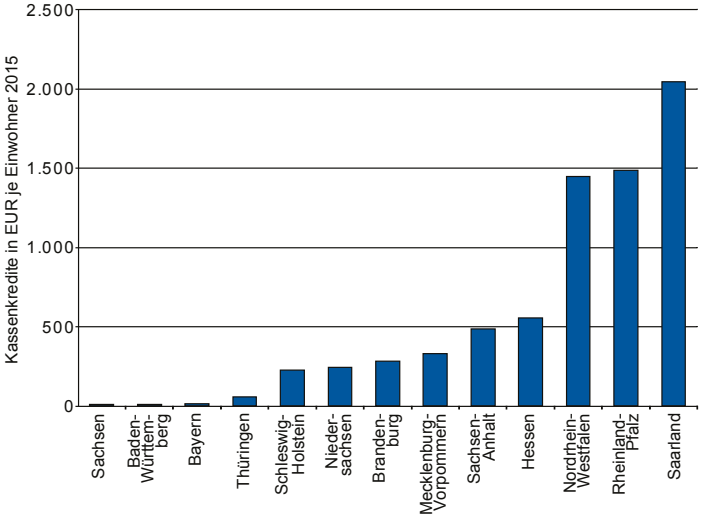
Bevölkerungsverluste bedeuten in der Regel Verluste bei den öffentlichen Einnahmen. Insbesondere für die kommunalen Gebietskörperschaften als wichtige Träger der Daseinsvorsorge sind diese finanziellen Verluste auf Dauer schwer verkraftbar. Sie besitzen nur geringe steuerliche Gestaltungsmöglichkeiten, um eigene Einnahmen zu generieren. Hierzu zählt neben der Grundsteuer A und B vor allem die Gewerbesteuer. Das Gewerbesteueraufkommen ist zwar seit 2002 von gut 23 Mrd. auf inzwischen rund 44 Mrd. Euro gestiegen. Es unterliegt jedoch starken zeitlichen Schwankungen und ist regional extrem ungleich verteilt, da es vor allem von größeren Gewerbebetrieben getragen wird. Bei den kreisfreien Städten reicht die Spanne der Gewerbesteuereinnahmen je Einwohner 2015 von 2.412 Euro für Frankfurt am Main bis zu 210 Euro für Halle (Saale). Entsprechend dem Gefälle in der wirtschaftlichen Leistungskraft ist beim Gewerbesteueraufkommen ein West-Ost-Gefälle prägend.

Eine hohe gemeindliche Realsteuerkraft sagt jedoch wenig darüber aus, ob die finanziellen Möglichkeiten einer Kommune dem tatsächlichen Bedarf an Infrastruktur und Daseinsvorsorge genügen. In vielen Städten und Gemeinden mit hoher Realsteuerkraft übersteigt der Bedarf infolge hoher Sozialleistungen und einer erhöhten Versorgungszentralität den finanziellen Rahmen bei weitem. Ein gutes Spiegelbild der kommunalen Finanznöte bietet der Stand der Kassenkredite. Vorgesehen ist diese Form der kommunalen Kreditaufnahme zum Ausgleich kurzfristiger Liquiditätsschwankungen bei der Erfüllung laufender Verwaltungsaufgaben. In der kommunalen Praxis dienen Kassenkredite inzwischen aber oft der langfristigen Finanzierung.

Seit Mitte der 1990er Jahre sind die kommunalen Kassenkredite vor allem infolge steigender Sozialausgaben stetig angestiegen. Lagen sie im Jahr 1992 bei 1,2 Mrd. Euro, so betrugen sie im Jahr 2015 bundesweit trotz der teilweisen Ablösung durch Entschuldungsprogramme 44,9 Mrd. Euro. Dabei bestehen deutliche regionale Unterschiede zwischen und innerhalb der Länder. Die Länderwerte je Einwohner streuen 2015 von rund 9 Euro für Sachsen bis zu 2.045 Euro für das Saarland. Von den kreisfreien Städten weisen Kaiserslautern (6.860 Euro), Oberhausen (7.502 Euro) und Pirmasens (7.906 Euro) die höchsten Schuldenstände je Einwohner auf. Insgesamt fällt eine starke Konzentration der Kassenkredite auf Städte in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz auf.

Ähnlich angespannt stellt sich die Haushaltssituation der deutschen Landkreise dar, die neben

Abbildung 6
Kommunale Kassenkredite nach Ländern

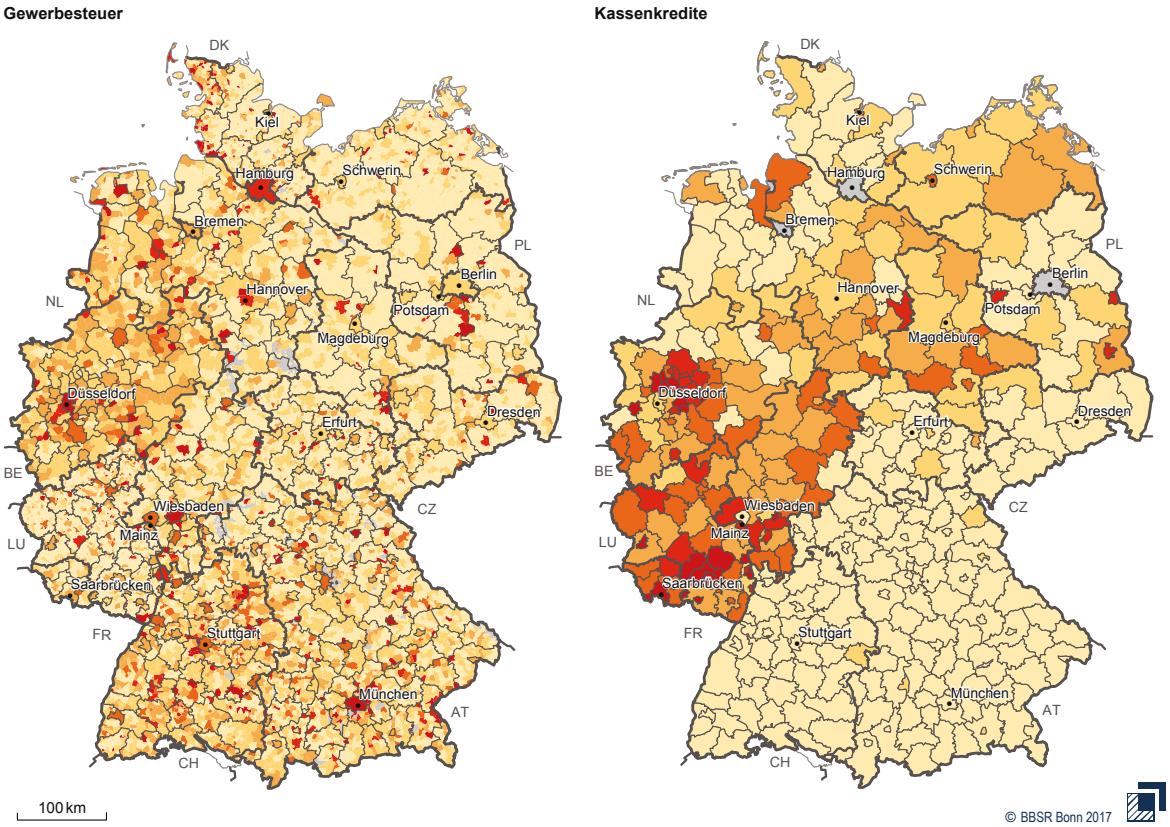


© BBSR Bonn 2017

Quelle:
Eigene Darstellung auf Basis von Daten des Statistischen Bundesamtes unter
https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/FinanzenSteuern/OeffentlicheHaushalte/Schulden/SchuldenOeffentlicherHaushalte2140500147004.pdf?__blob=publicationFile

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Karte 11
Gewerbesteueraufkommen und Kassenkredite



Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR, Statistisches Bundesamt
Geometrische Grundlage: Gemeinden / Kreise (generalisiert) 31.12.2015 © BKG/GeoBasis-DE

Bearbeitung: G. Lackmann

der Kommunalaufsicht wichtige überörtliche Leistungen sowie Ausgleichs- und Ergänzungsaufgaben bei der Daseinsvorsorge wahrnehmen.[16] Der Kassenkreditbestand lag Ende 2015 bei rund 6,6 Mrd. Euro und macht trotz mehrheitlichem Abbau in den zurückliegenden Überschussjahren noch immer rund ein Drittel der Landkreisschulden aus. Besonders prekär ist die finanzielle Lage der Landkreise in Hessen, Rheinland-Pfalz, Niedersachsen, Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern.

(16) Vgl. Wohltmann, M. (2016): Kreisfinanzen 2015/2016. In: Der Landkreis, 86 Jg., S. 414 f.

Schlussfolgerungen

Die demografische Entwicklung der deutschen Gesamtbevölkerung ist in ihrem Kern bereits seit 2002/2003 durch Rückgang und schon seit den 1970er Jahren durch Alterung geprägt. Allerdings erfolgte dies anfangs von einem sehr jungen Niveau ausgehend.

Aktuell wächst die Bevölkerung Deutschlands infolge internationaler Zuwanderung. Sie verzögert

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

allerdings nur den Rückgang der Bevölkerung und ihre Alterung. Langfristiges Bevölkerungswachstum erfordert entweder eine dauerhafte und immer größer werdende Zuwanderung oder einen deutlichen Anstieg der Fertilitätsrate über das gegenwärtige Niveau hinaus.

Internationale Zuwanderung hat vielfältige Effekte auf die Daseinsvorsorge: Einerseits kann sie deren Auslastung in Schrumpfungsregionen verbessern und in Einzelfällen sogar im Bestand gefährdete Einrichtungen sichern. Andererseits schafft sie neue Herausforderungen: In den bevorzugten städtischen Zielregionen bedarf es zusätzlichen Wohnraums und umfassender Integrationsangebote, um die Teilhabe der Zuwanderer am gesellschaftlichen Leben und ihre Eingliederung in den Arbeitsmarkt zu fördern.

Eine erfolgreiche Integration hängt maßgeblich davon ab, ob die Zielregionen die Chancen der Zuwanderung erkennen und bereit sind, die neuen Mitbürger zu integrieren. Diese wiederum müssen bereit sein, die Grundwerte der deutschen Gesellschaft zu respektieren und aktiv an ihrer Integration mitzuwirken. Eine gezielte und an den regionalen Potenzialen orientierte Steuerung der Flüchtlingswanderung könnte dies unterstützen. In den ländlichen Räumen käme dabei den Zentralen Orten als Ankerpunkte der Entwicklung und Versorgung eine besondere Rolle zu.

Eine stärkere regionale Steuerung internationaler Zuwanderung ist nicht voraussetzungslos: Ein zentraler Erfolgsfaktor ist die Einbindung aller relevanten Akteure aus den Bereichen Daseinsvorsorge, Wohnungsmarkt sowie Wirtschaft und Arbeitsmarkt, damit entsprechend der regionalen Rahmenbedingungen und Situation vor Ort möglichst passgenaue und tragfähige Lösungen erzielt werden. Finanzielle Anreize seitens übergeordneter Ebenen sowie auf Kooperation und Freiwilligkeit basierende Wettbewerbe und Projekte könnten zentrale Elemente für eine erfolgreiche Umsetzung sein. Auch sind begleitende Maßnahmen zur Förderung der Integration und Teilhabe notwendig, um die gesellschaftliche Akzeptanz der Menschen für eine solche Strategie zu sichern.

Sowohl die Binnenwanderungen als auch die internationale Zuwanderung werden vorwiegend von jüngeren Menschen getragen, wobei diese die städtischen Zielregionen bevorzugen. Dies hat zur Folge, dass die dortige Bevölkerung relativ jung ist. Gleichzeitig steigt der bereits hohe Anteil von Menschen mit Migrationshintergrund weiter an.

Die Abwanderung der jungen Generation aus den ländlichen Regionen hat negative Folgen für die Auslastung zentraler Infrastrukturen (u. a. Schulen, ÖPNV) und das regionale Arbeitskräftepotenzial. Die Zunahme der Hochbetagten stellt das Gesundheits- und Pflegewesen vor steigende Herausforderungen und erfordert oft neue und zusätzliche Angebote. Beide Herausforderungen überlagern sich in den dünn besiedelten Regionen, wobei die Probleme zunehmend auch in ländlichen Teilräumen Westdeutschlands virulent werden.

Die grundlegenden demografischen und wirtschaftlichen Trends und ihre Wechselwirkungen bedeuten, dass die Herausforderungen für die Sicherung der regionalen Daseinsvorsorge künftig größer werden. Denn neben der Entwicklung der Weltwirtschaft ist ein Einflussfaktor die demografische Entwicklung selbst: Bevölkerungsrückgang führt zu weniger Konsum und damit zu volkswirtschaftlichen Wachstumseinbußen.

Die zurückgehende Zahl an Personen im erwerbsfähigen Alter verstärkt den Fachkräftemangel, auch wenn dieser durch technologische Innovationen und arbeitsmarktpolitische Maßnahmen gemindert werden kann. Die Entlastungswirkungen der Zuwanderung aus dem europäischen Ausland und infolge internationaler Zuwanderung sind nur schwer abschätzbar.

Grundsätzlich haben starke Regionen komparative Vorteile im Wettbewerb um knappe Fachkräfte und Einwohner. Strukturschwache Regionen laufen hingegen Gefahr, Bevölkerung zu verlieren und weiter zurückzufallen. Infolge des Fachkräftemangels können sich die regionalen Disparitäten verstärken, wobei aufgrund der demografisch bedingten gesamtwirtschaftlichen Wachstumseinbußen insgesamt weniger öffentliche Mittel für die Sicherung der Daseinsvorsorge zur Verfügung stehen würden.

Schließlich zeigen die Ergebnisse der Raumordnungsprognose 2035 und von Szenarien zu den möglichen Auswirkungen der internationalen Zuwanderung, dass sich etwa ab 2030 der demografische Wandel in Ost- und in Westdeutschland nochmals verstärkt. Dies wird weitere Anpassungen bei der Daseinsvorsorge erfordern.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

3 Daseinsvorsorge als raumordnungspolitisches Handlungsfeld

In diesem Kapitel wird dargelegt, welchen Stellenwert die Sicherung der Daseinsvorsorge in der Landes- und Regionalplanung besitzt. Empirische Grundlage ist eine Plananalyse aller Landes- und Regionalpläne. Im Mittelpunkt steht zunächst, ob die Pläne das Thema explizit als eigenständiges Kapitel aufgreifen und eine Bestimmung des Begriffs Daseinsvorsorge vornehmen. Zudem wird betrachtet, ob in textlicher und/oder zeichnerischer Form verbindliche Festlegungen zu zentralen Aspekten der Daseinsvorsorge zu finden sind. Außerdem wird auf das Verhältnis zwischen formellen und informellen Instrumenten in der Raumordnung eingegangen. Anschließend wird dargestellt, inwieweit die Länder ihre Zentrale-Orte-Konzepte weiterentwickelt haben. In diesem Kontext werden auch Aspekte wie die Sicherung der Nahversorgung und die Anpassung peripherer Siedlungsstrukturen thematisiert. Der letztgenannte Aspekt wird in der politischen und wissenschaftlichen Diskussion durchaus kontrovers diskutiert. Er wird hier unter strategischen Aspekten zur Stärkung tragfähiger Siedlungs- und Versorgungsstrukturen thematisiert.

Daseinsvorsorge in der Landes- und Regionalplanung

Im Folgenden wird zunächst der Blick auf die Aussagen der Landes- und Regionalpläne zum Thema Daseinsvorsorge gerichtet. Als relevante Themenfelder der Daseinsvorsorge werden acht Bereiche analysiert:[17]

- Gesundheit
- Bildung
- Kultur und Sport
- Wasserversorgung
- Abwasserentsorgung
- Abfallentsorgung
- ÖPNV
- Sicherheit und Ordnung

Die Raumordnungspläne enthalten, insbesondere auf Ebene der Regionalplanung, neben textlich-inhaltlichen auch zeichnerische Festlegungen, die den Rechtscharakter eines Ziels oder Grundsatzes der Raumordnung aufweisen können. Sie erfolgen in den Plankarten in Form von Symbolen, punktförmigen Standortdarstellungen, Linien und Flächen- bzw. Gebietsausweisungen. Die Analyse stützt sich auf eine Auswertung der Festlegungskarten der Raumordnungspläne. In diesen können neben verbindlichen Planzeichen auch unverbindliche zeichnerische Darstellungen enthalten sein. Im Saarland ist die Landesplanung gleichzeitig für die Belange der Regionalplanung zuständig. Daher werden die zeichnerischen Darstellungen der saarländischen Landesplanung bei der vergleichenden Plananalyse der Regionalplanung mitberücksichtigt und die textlichen Festlegungen mit den übrigen Landesraumordnungsplänen verglichen.

Daseinsvorsorge in der Landesplanung

Daseinsvorsorge als eigenständiges Kapitel

Das Thema Daseinsvorsorge wird in den aktuellen Landesraumordnungsplänen zunehmend in Form eigenständiger Kapitel mit entsprechender inhaltlicher Fokussierung aufgegriffen. Dies gilt insbesondere für die Planwerke ostdeutscher Länder, da dort der Bevölkerungsrückgang bereits weit fortgeschritten und die Pläne durchweg neueren Datums sind oder bereits fortgeschrieben wurden. In den älteren Planwerken sind meist keine eigenständigen Kapitel zur Daseinsvorsorge zu finden. Gleichwohl werden in der Regel ausgewählte Teilaspekte der Daseinsvorsorge behandelt, wobei jedoch die Problematik des Demografischen Wandels mit seinen Folgen noch nicht ausreichend thematisiert wird.

Begriffsbestimmung Daseinsvorsorge

In den meisten Landesraumordnungsplänen fehlt eine inhaltlich umfassende und eindeutige Bestimmung des Begriffs Daseinsvorsorge. In der Regel wird der Bereich der Daseinsvorsorge durch ausgewählte Teilaspekte inhaltlich eingegrenzt. Dabei wird ihre künftige Sicherung infolge des Bevölkerungsrückgangs teilweise als große Herausforderung für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse betont.

(17) Die Auswertung basiert auf den zum 31.12.2015 verbindlichen Landes- und Regionalplänen. Im Falle von Mecklenburg-Vorpommern (2016), Niedersachsen (2017) und Nordrhein-Westfalen (2017) werden die aktuell erfolgten Fortschreibungen der Landesentwicklungspläne berücksichtigt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 2
Daseinsvorsorge in den Landesraumordnungsplänen und -programmen

Bundesland	Jahr	Kapitel Daseinsvorsorge	Begriffsbestimmung	Gesundheit		Bildung		Kultur / Sport		Wasserversorgung		Abwasserentsorgung		Abfallentsorgung		ÖPNV		Sicherheit / Ordnung	
				Z	G	Z	G	Z	G	Z	G	Z	G	Z	G	Z	G	Z	G
BB	2009	nein	nein																
BW	2002	nein	nein																
BY	2013	nein	nein																
HE	2000	nein	nein																
MV	2016	ja	nein																
NI	2017	nein	nein																
NW	2017	nein	nein																
RP	2008	ja	ja																
SL	2006	nein	nein																
SN	2013	ja	ja																
ST	2011	ja	nein																
SH	2010	ja	nein																
TH	2014	ja	ja																

Legende:
blau = textliche Festlegung im Landesraumordnungsplan/-programm vorhanden
rot = keine textliche Festlegung im Landesraumordnungsplan/-programm vorhanden
Z = Ziel der Raumordnung, G = Grundsatz der Raumordnung

© BBSR Bonn 2017

Quelle: Eigene Auswertung der Landesraumordnungspläne/ROPLAMO des BBSR

Relevanz der unterschiedlichen Bereiche der Daseinsvorsorge

Mit Ausnahme eines Landes treffen alle Landesraumordnungspläne Festlegungen in mindestens vier der hier analysierten acht Daseinsvorsorgebereiche. Vergleichsweise wenige Plansätze enthalten die Pläne von Berlin/Brandenburg und dem Saarland. Die inhaltlich umfassendsten Planwerke haben die Länder Rheinland-Pfalz, Sachsen, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen Anhalt.

Die verschiedenen Bereiche der Daseinsvorsorge besitzen in den Landesraumordnungsplänen eine unterschiedliche Relevanz. Dies gilt sowohl für ihre Berücksichtigung und Bindungswirkung (Ziel oder Grundsatz der Raumordnung) als auch für ihre zeichnerische Festlegung. Insgesamt erfolgen etwa 70 % der planerischen Festlegungen zur Daseinsvorsorge als Grundsätze und nur 30 % als Ziele der Raumordnung. Da die Grundsätze der Raumordnung – anders als die Ziele – bei Abwägungsentscheidungen nur zu berücksichtigen sind, entfalten die getroffenen textlichen Festlegungen keine vergleichbar hohe planungsrechtliche Bindungswirkung. Allerdings sind die textlichen Formulierungen der Ziele und Grundsätze in den Plänen der Länder teilweise unterschiedlich, was eine vergleichende Betrachtung erschwert.[18] So werden in einigen Ländern Planaussagen als Ziel gekennzeichnet, die in einem anderen Land als Grundsatz gewertet werden.

(18) Vgl. u. a. Snowadsky, M. (2016): Ziele und Grundsätze der Raumordnung. Eine rechtstheoretische Untersuchung zur Abgrenzung und Abgrenzbarkeit, Baden-Baden, S. 51

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Zeichnerische Festlegungen auf der Landesebene finden sich nur für zwei der hier analysierten Daseinsvorsorgebereiche.

Der Bereich ÖPNV, einschießlich öffentlicher Verkehrsinfrastruktur, wird in allen Planwerken der Länder thematisert. Es folgen dann Bildung, Kultur/Sport und Wasserversorgung sowie Gesundheit. Deutlich mehr Länder verzichten auf eine Einbeziehung der Bereiche Abwasser- und Abfallentsorgung. Der Bereich Sicherheit und Ordnung spielt hingegen eine untergeordnete Rolle. Für die verschiedenen Bereiche ergibt sich im Einzelnen folgendes Bild:

- Zum Bereich *Gesundheit* ist überwiegend die Vorgabe zu finden, dass eine gleichwertige medizinische Versorgung der Bevölkerung sichergestellt werden soll. Hierzu sollen sich die Standorte der Krankenhäuser an den Zentrale-Orte-Konzepten ausrichten, wobei teilweise konkrete Standortvorgaben differenziert nach zentralörtlichen Stufen erfolgen. Verglichen mit den anderen Ländern nimmt der Landesraumordnungsplan von Schleswig-Holstein eine weite inhaltliche Ausdifferenzierung vor (u. a. Grundsätze zur Palliativmedizin und Hospizversorgung) und thematisiert explizit die Versorgung der ländlichen Räume.

- Im Bereich *Bildung* treffen die Landesraumordnungspläne Festlegungen meistens derart, dass der Bevölkerung ein bedarfsgerechtes Netz aus allgemeinbildenden Schulen und Weiterbildungsmöglichkeiten in allen Landesteilen zur Verfügung stehen soll. Auch sollen bestehende Schulstandorte erhalten und weiterentwickelt werden. Dabei wird oftmals eine Ausrichtung der Schulstandorte an den Zentrale-Orte-Konzepten gefordert. In sechs Landesraumordnungsplänen erfolgt die textliche Festlegung in Zielform, wobei die Ziele durch Grundätze weiter konkretisiert werden. Vier Länder sehen nur Grundsätze im Bildungsbereich vor.

- Im Bereich *Kultur und Sport* – als überwiegend freiwillige Aufgabe – erfolgen die Festlegungen überwiegend als Grundsätze der Raumordnung. Im Vordergrund steht die Sicherung der Erreichbarkeit in einem vertretbaren Zeitaufwand und Orientierung der Standorte an den Zentralen Orten. Im Landesraumordnungsplan von Schleswig-Holstein werden die Themen Kultur und Sport ebenfalls weitaus detaillierter als in anderen Plänen aufgegriffen (u. a. Nennung einzelner Einrichtungen und Grundsatz der Angebotssicherung auch bei rückläufigen Nutzerzahlen infolge des demografischen Wandels).

- Vor allem zur Sicherung der *Wasserversorgung* nehmen die Landesraumordnungspläne Festlegungen als Ziele der Raumordnung vor. Sie dienen einer flächendeckenden Wasserversorgung bei gleichzeitig hoher Wasserqualität, wobei die Sicherung und Nutzung der Grund- und Oberflächenwasservorkommen für die Trinkwasserentnahme im Vordergrund stehen. Einen Sonderfall stellt der bayerische Landesplan mit seinem Ziel dar, nach dem die öffentliche Wasserversorgung als essentieller Bestandteil der Daseinsvorsorge in kommunaler Verantwortung zu bleiben hat.

- Die Festlegungen zum Bereich der *Abwasserentsorgung* fokussieren auf einer Sicherung der Entsorgung durch zentrale Systeme. Dies gilt insbesondere für verdichtete Räume. In ländlichen Räumen, im Außenbereich und bei Einzelgehöften sollen auch dezentrale Lösungen in Betracht gezogen werden, sofern eine abwassertechnische Anbindung in keinem vertretbaren Aufwand möglich ist (z. B. Sachsen-Anhalt). Anders als bei der Wasserversorgung erfolgen mit einer Ausnahme (Rheinland-Pfalz) die Festlegungen als Grundsätze und nicht als Ziele der Raumordnung.

- Nur sechs Landesraumordnungspläne treffen Festlegungen zur *Abfallentsorgung* (exklusive radioaktive Abfälle). Der Landesraumordnungsplan von Schleswig-Holstein fordert zudem, bei zukünftigen Planungen die demografische Entwicklung zu beachten und durch kommunale Kooperation kostengünstige Lösungen zu finden.

- Einzelne Landesraumordnungspläne (Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Thüringen) thematisieren den *ÖPNV* als wichtigen Bestandteil der Daseinsvorsorge. In der Regel wird sein bedarfsgerechter Ausbau gefordert. Eine Besonderheit enthält der Landesplan von Hessen mit der zielförmigen Festlegung, dass stillgelegte ÖPNV-Schienentrassen regionalplanerisch für eine Wiederinbetriebnahme zu sichern sind, bis eine weitere Eisenbahnnutzung ausgeschlossen werden kann.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Daseinsvorsorge in der Regionalplanung

Textliche Festlegungen in der Regionalplanung

Die Träger der Regionalplanung greifen in ihren Planwerken das Thema Daseinsvorsorge vergleichsweise umfassend auf. Dabei zeigt sich jedoch ein differenziertes Bild. Insgesamt wird in 61 der 102 ausgewerteten Regionalpläne der Begriff Daseinsvorsorge verwendet.[19] Gerade bei Planwerken jüngeren Datums bzw. seit den ersten Leitbildern der Raumentwicklung im Jahr 2006 ist eine vermehrte Aufnahme des Begriffs zu erkennen. So verwenden die tendenziell jüngeren Regionalpläne der vier östlichen Flächenländer mit einer Ausnahme alle den Schlüsselbegriff Daseinsvorsorge. In den Ländern Bayern und Schleswig-Holstein wird der Daseinsvorsorgebegriff in etwa einem Viertel der Pläne verwendet. Im bevölkerungsreichen Nordrhein-Westfalen wird der Begriff nur in einem Drittel der Regionalpläne genutzt. Dabei wird der Begriff Daseinsvorsorge in keinem Regionalplan umfassend definiert. Meist werden die von der jeweiligen Landesplanung vorgegebenen Bereiche der Daseinsvorsorge in die Planwerksgliederung übernommen.

Allerdings werden Festlegungen als Ziele der Raumordnung auf der regionalplanerischen Ebene deutlich häufiger genutzt als in den Landesplanwerken. Mehr als die die Hälfte (55 %) aller regionalplanerischen Festlegungen zur Daseinsvorsorge erfolgt in Zielform. Ziele der Raumordnung finden in den ostdeutschen Ländern deutlich weniger Anwendung als in den westdeutschen Ländern. Die Regionalplanung in Thüringen verzichtet sogar ganz auf Ziele der Raumordnung.

Im bundesweiten Mittel enthalten die Regionalpläne 11 auf die Daseinsvorsorge bezogene Grundsätze. Insbesondere die Länder Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern und Hessen nutzen vermehrt planungsrechtlich geringere Bindungswirkung entfaltende Grundsätze. Niedersächsische, bayerische und nordrhein-westfälische Pläne enthalten vergleichsweise häufiger Ziele der Raumordnung. In vier baden-württembergischen Plänen sind darüber hinaus sogenannte Vorschläge (V) enthalten. Hierbei handelt es sich um nicht verbindliche Empfehlungen für die Träger der Bauleitplanung und Fachplanungsträger.

Die acht ausgewählten Bereiche der Daseinsvorsorge werden in den Regionalplänen sehr unterschiedlich gehandhabt. Zudem ist die Maßstabsebene detaillierter bzw. räumlich kleinmaßstäbiger als auf der Ebene der Landesplanung. Daher können hier nur zusammenfassende Aussagen zu den Regelungen in den einzelnen Bereichen gemacht werden. Insgesamt ist festzustellen, dass die Bereiche Bildung, Kultur und Sport und ÖPNV vergleichsweise stark geregelt werden. Aussagen zu den Themen Abwasserentsorgung, Abfallentsorgung sowie Sicherheit und Ordnung sind in den regionalen Planwerken nur vereinzelt zu finden.

- Im *Gesundheitsbereich* ist überwiegend das Ziel enthalten, dass eine gleichwertige ambulante und stationäre medizinische Versorgung der Bevölkerung sichergestellt werden soll. Diese soll sich in der Regel am Zentrale-Orte-Konzept ausrichten und auf Grundlage einer einheitlichen Landeskrankenhausplanung erfolgen. Bedingt durch die kleinräumigere Maßstabsebene enthalten die Planaussagen vereinzelt Sicherungs- und Ausbauaufträge für einzelne Gesundheitseinrichtungen. Insgesamt ist das Verhältnis von Zielen und Grundsätzen im Gesundheitsbereich ausgeglichen.

- Auch im insgesamt umfassender beplanten Bereich *Bildung* ist das Verhältnis von Zielen zu Grundsätzen ausgewogen. Die in den Plansätzen genannten Einrichtungen variieren von der Kinderbetreuung über die Erwachsenenbildung bis hin zu den Hochschulen. Insgesamt werden die Sicherung und Weiterentwicklung sowie eine Bündelung und Konzentration der vorhandenen Einrichtungen in den Zentralen Orten angestrebt. Die Einrichtungen werden häufig im Kontext der Themen Erreichbarkeit und Kooperation genannt.

- Im Bereich *Kultur und Sport* halten sich Ziele und Grundsätze ebenfalls die Waage. Die Aussagen der Plansätze beziehen sich im Wesentlichen auf die Sicherung und die bedarfsgerechte Weiterentwicklung des kulturellen und sportlichen Angebotes. Häufig wird auch das Bestreben um den Erhalt von gefährdeten Einrichtungen (z. B. Theater) thematisiert. Die Plansätze werden oft mit Bezug zur Erreichbarkeit von den jeweiligen Einrichtun-

(19) Bei der quantitativen Textanalyse in den Regionalplänen wurden alle Planwerke, die ab dem Jahr 2000 in Kraft getreten sind bzw. die jeweils aktuellste Fassung ausgewertet. Vier Pläne datierten noch vor dem Stichtag und wurden daher bei der Auswertung nicht berücksichtigt. Für die fünf brandenburgischen Planungsregionen lagen zudem keine rechtskräftigen Pläne vor. In der Summe basiert die Auswertung somit auf 102 Regionalplänen von insgesamt 111 bestehenden Planungsregionen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

gen und zur regionalen Tourismusförderung formuliert. Neue Einrichtungen mit überörtlicher Bedeutung sollen vorzugsweise in Zentralen Orten geschaffen werden, und Standorte von Sporteinrichtungen sollen darüber hinaus eine Mehrfachnutzung ermöglichen.

- Im Bereich *Wasserversorgung* finden vergleichsweise häufig zielförmig Planaussagen Anwendung. Zum einen wird das Ziel einer bedarfsgerechten Versorgung mit Trinkwasser von hoher Qualität festgeschrieben, und zum anderen werden in der textlichen Festlegung häufig Aussagen dazu gemacht, welche Bereiche von anderen (v. a. baulichen) Nutzungen freigehalten werden sollen (konkurrierende Nutzungsansprüche an den Raum). Einzelne – vornehmlich ostdeutsche – Regionalpläne thematisieren, dass es zukünftig vor allem um eine Anpassung an geänderte Bedarfsstrukturen (Verbrauchsrückgang) gehen wird.

- Rund zwei Drittel der Planaussagen im Bereich *Abwasserentsorgung* sind als Ziel formuliert. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass es sich hierbei um eine räumlich präzise verortbare Infrastruktur handelt. Die Ansätze zur Versorgungssicherung sind sehr breit gefächert und reichen von Zusammenschlüssen zu Gruppenanlagen über dezentrale Anlagen bis hin zu Einzellösungen. Insgesamt wird eine bedarfsgerechte und dem Stand der Technik entsprechende Versorgung auf der Grundlage der derzeitigen Verhältnisse und unter Beachtung der absehbaren Siedlungs- und Bevölkerungsentwicklung angestrebt.

- Der Bereich *Abfallentsorgung* spielt in den textlichen Festlegungen in den Regionalplänen eine eher untergeordnete Rolle. Zwei Drittel der Regeln werden qua Ziel der Raumordnung festgelegt und Verweise auf zeichnerische Festlegungen gemacht. Hauptsächlich finden sich Ziele zu Art und Menge sowie zur verkehrlichen Anbindung der Abfallentsorgungsanlagen und der Verwendung integrierter Abfallwirtschaftskonzepte. Darüber hinaus werden Umweltverträglichkeitsbelange thematisiert.

- Der *ÖPNV* gehört zu den Bereichen mit den meisten planerischen Festlegungen. Dabei sind in den Plänen genauso viele Ziele wie Grundsätze enthalten. Vornehmliche Anliegen der Planaussagen sind die Sicherstellung des ÖPNV auf Straße und Schiene und der Ausbau von Zentralen Orten als Ziel- und Verknüpfungspunkte. Für die ländlichen Räume ist vielfach eine Grundbedienung zu sichern, die flexible Angebotsformen und Schülerverkehre mit einbezieht.

- Zum Bereich *Sicherheit und Ordnung* wurden neben polizeilichen Einrichtungen auch Belange des Brand- und Katastrophenschutzes gezählt. Vereinzelt finden sich in den Plänen Vorbehaltsregelungen für die Nutzung von Flächen für polizeiliche Zwecke oder für den Bundesgrenzschutz. Mehrere Pläne enthalten allgemein formulierte Plänsätze, wonach die Belange des Katastrophenschutzes mit der angestrebten Raum- und Siedlungsstruktur des Landes und seiner Teilräume in Einklang gebracht werden sollen. Andere Plansätze sind konkreter formuliert und machen z. B. Vorgaben hinsichtlich des flächenmäßigen Brandschutzes (z. B. Freihalten von Waldrändern).

Zeichnerische Festlegungen in der Regionalplanung

Die Regionalpläne enthalten zu den einzelnen Bereichen der Daseinsvorsorge nicht nur textliche, sondern in unterschiedlichem Umfang auch zeichnerische Festlegungen. In der Regel dienen die zeichnerischen Festlegungen einer räumlichen Konkretisierung textlicher Festlegungen. Als überörtliche Planungsebene ist es Aufgabe der Regionalplanung, Standorte für regional bedeutsame Einrichtungen zu sichern.

- Nur ein geringer Teil der Regionalpläne weist eine zeichnerische Sicherung von Standorten für das *Gesundheitswesen* auf. Insgesamt elf Raumordnungspläne enthalten als Ziel gekennzeichnete Planzeichen. Die meisten Zeichen sind in den Plänen der Planungsregionen von Sachsen-Anhalt und Nordrhein-Westfalen sowie im Plan des Ballungsraums Frankfurt/Rhein/Main zu finden. In den Festlegungskarten werden vor allem bestehende regional bedeutsame Krankenhäuser, Einrichtungen des Gesundheitswesens sowie Kur- und Erholungseinrichtungen ausgewiesen. Die Darstellungen der Kurorte in den Regionen Oberlausitz-Niederschlesien sowie Oberes Elbtal/Erzgebirge und Hochrhein-Bodensee erfolgen nachrichtlich.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

- Zum Bereich *Bildung* sind in 13 Regionalplänen Planzeichen zu finden, bei denen es sich nur in einem Fall um eine nachrichtliche Übernahme handelt. Die im übrigen zielförmigen Festlegungen konzentrieren sich auf Sachsen-Anhalt, Nordrhein-Westfalen, das Saarland sowie den Ballungsraum Frankfurt/Rhein/Main. Durch die Ausweisungen werden überregionale Flächenstandorte für Hochschulen, Einrichtungen des Bildungswesens und Wissenschaftszentren gesichert.

- Immerhin 42 Regionalpläne enthalten verbindliche zeichnerische Festlegungen zum Bereich *Kultur und Sport*, darunter fast alle Regionen in Niedersachsen sowie die fünf Planungsregionen in Sachsen-Anhalt. In weiteren neun Regionen erfolgte eine nachrichtliche Darstellung. Die Planzeichen dienen meist der Sicherung von Standorten kultureller Sachgüter sowie regional bedeutsamer Sportanlagen, dabei im ersten Fall vorwiegend als Grundsatz und im zweiten Fall als Ziel der Raumordnung.

- Der Bereich *Wasserversorgung* spielt auf regionalplanerischer Ebene insbesondere in Niedersachsen, Sachsen-Anhalt, Hessen und Teilen von Bayern eine wichtige Rolle. Insgesamt 38 Regionen weisen in ihren Planwerken Karten mit verbindlichen Festlegungen auf, wobei diese Fernwasserleitungen und Wasserwerke umfassen. In der Regel handelt es sich um zielförmige Festlegungen.

- Viele dieser Regionen greifen in ihren Festlegungskarten auch die *Abwasserentsorgung* auf. Darüber hinaus erfolgen entsprechende Ausweisungen in einem großen Teil der Regionalpläne von Nordrhein-Westfalen. In fast der Hälfte der Regionalpläne sind eine zumeist zielförmige Darstellung von Hauptabwasserleitungen sowie zentralen Kläranlagen zu finden. In weiteren 19 Regionen erfolgt die Darstellung als nachrichtliche Übernahme.

- Fast drei Viertel aller Regionen greifen in ihren Plankarten den Bereich *Abfallentsorgung* auf. Rund die Hälfte nimmt eine verbindliche Festlegung bzw. Sicherung der Standorte von Abfallbeseitigungsanlagen sowie Deponien vor. Diese Einrichtungen weisen infolge ihrer Flächeninanspruchnahme und verkehrlichen Anbindung eine hohe Raumbedeutsamkeit und Konkurrenz mit anderen Nutzungen auf.

- Verbindliche zeichnerische Festlegungen zum Bereich *ÖPNV* sind als Ziel der Raumordnung ausschließlich in den hessischen Regionalplänen, als Grundsatz in den Regionen Hildesheim (Niedersachsen) und Harz (Sachsen-Anhalt) sowie als textliches Ziel in den bayerischen Regionen Oberfranken-West und Mittelfranken zu finden. In diesen Plänen werden explizit Haltepunkte sowie Strecken des Nahverkehrs dargestellt.

- Der Bereich *Sicherheit und Ordnung* ist in 34 Regionalplänen zeichnerisch festgelegt, wovon die meisten Planzeichen den Küsten- und/oder vorbeugenden Hochwasserschutz betreffen. Diese Festlegungen sind vor allem in den schleswig-holsteinischen und niedersächsischen, vereinzelt auch in den baden-württembergischen Plänen zu finden. Etwa ein Fünftel befasst sich mit militärischen Gebieten, Sperrgebieten und Bereichen der Landesverteidigung.

Informelle Instrumente

In den letzten Jahrzehnten hat der Einsatz von informellen Instrumenten in der Raumordnung stark zugenommen. Zu den informellen Instrumenten sind vor allem Entwicklungskonzepte, Netzwerke und Kooperationen zu zählen. Die Bandbreite der konkreten Ausgestaltung reicht vom temporär eingerichteten Runden Tisch, über thematische Moderationen bis hin zur Aufstellung regionaler Einzelhandelskonzepte. Eine wesentliche Gemeinsamkeit besteht darin, dass die verschiedenen informellen Instrumente keine Bindungswirkung im Sinne von ROG § 4 aufweisen. Das unterscheidet sie von formellen Instrumenten wie Landes- und Regionalentwicklungsplänen oder raumordnerischer Zusammenarbeit im Rahmen von landesplanerischen Verträgen gemäß § 13 Abs. 2, S. 1 ROG.

Gerade bei so breit gefächerten Themenfeldern wie der Daseinsvorsorge ist die Raumordnung nicht nur in ihrer klassischen rahmensetzenden Rolle gefordert, sondern muss aktiv mit verschiedenen Akteuren auf unterschiedlichen Ebenen zusammenarbeiten. Nach einer im Auftrag des BBSR durchgeführten Studie[20] benennen neun von 12 Ländern in ihren Landesplanungsgesetzen informelle Instrumente wie etwa Entwicklungskonzepte, Regionalforen oder Aktionsprogramme. Lediglich Berlin/Brandenburg,

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Niedersachsen und Thüringen verzichten darauf, über die Möglichkeiten des ROG hinausgehende Regelungen in Form informeller Instrumente zu treffen. Nach dieser Studie findet in der Regionalplanung bereits eine sehr breite Palette informeller Instrumente Anwendung. Deutschlandweit sind rund 30 Planungsträger in MORO-Projekte involviert. In drei ostdeutschen Ländern und Baden-Württemberg sind es sogar mehr als die Hälfte der Planungsregionen. Die Träger der Regionalplanung setzen Schwerpunkte in überregionalen und inhaltlich breit angelegten Netzwerken und – mit Blick auf die politisch angestrebte Energiewende – besonders bei Studien und Konzepten zur Energieversorgung.

In den Bereichen ÖPNV und Schulversorgung ist der Einsatz informeller Instrumente hingegen vergleichsweise gering, und die in Landesplanungsgesetzen benannten Möglichkeiten werden nicht ausgeschöpft. Die Regionalplanungsakteure begründen diese Befunde im Wesentlichen damit, dass sie nicht über ausreichende Personalkapazitäten verfügen, um über die Pflichtaufgaben (Regionalplanaufstellung, raumordnerische Stellungnahmen etc.) hinausgehend aktiv zu werden. Außerdem werden die Themenfelder ÖPNV und Schulversorgung federführend durch effiziente Fachplanungsbehörden bearbeitet. Ferner wird die Zusammenarbeit erschwert, weil eine räumliche Deckungsgleichheit der Planungsräume nicht immer gegeben ist.

Zukünftig sollten die Möglichkeiten informeller Instrumente noch stärker genutzt werden. Informelle Instrumente binden z. B. über die Moderation regionaler Themen tendenziell weitere Akteurskreise ein als formelle Instrumente und bieten mehr Flexibilität (u. a. bei der Vertrauensbildung und Konsensfindung). Die Erfahrungen haben zudem gezeigt, dass sie dann besonders erfolgreich sind, wenn sie politischen Rückhalt genießen. Beispielsweise ermöglichen regionale Einzelhandelskonzepte eine strategische Steuerung des großflächigen Einzelhandels, beugen interkommunaler Konkurrenz vor und leisten damit einen Beitrag zur Sicherung der Nahversorgung.[21]

Außerdem ist häufig eine Verlässlichkeit der Förderungen und Verstetigung der Akteursnetzwerke bedeutsam. Zur rechtlichen Absicherung und Verstetigung informeller Abstimmungen sollten demgemäß zukünftig vermehrt Teilpläne oder landesplanerische Verträge genutzt werden. Zugleich sollte die Ebene der Regionalplanung personell gestärkt werden, damit diese als koordinierender Partner für die unterschiedlichsten Akteure tätig sein und die Potenziale informeller Instrumente ausschöpfen kann.[22]

Weiterentwicklung der Zentrale-Orte-Konzepte

Das Leitbild „Daseinsvorsorge sichern" definiert die Zentralen Orte als siedlungsstrukturelles Grundgerüst für die Bewältigung regionaler Anpassungsprozesse bei der Infrastrukturversorgung und für die räumliche Organisation der Daseinsvorsorge. Die Zentralen Orte weisen eine Bündelung sozialer, kultureller und wirtschaftlicher Einrichtungen auf, die über die eigenen Einwohner hinaus auch die Bevölkerung des jeweiligen Versorgungsbereiches mitversorgen. Die seit 2005 erfolgten Veränderungen in den zentralörtlichen Konzepten der Länder betreffen unterschiedliche Aspekte und werden nachfolgend dargestellt.

Die Untersuchungsebene ist die Gemeinde.[23] Sofern der zentralörtliche Status nicht ganzen Gemeinden, sondern Ortsteilen oder im

(20) Vgl. Danielzyk, R. u. a. (2016): Daseinsvorsorge in der Regionalplanung und Möglichkeiten ihrer formellen und informellen Steuerung. Gutachten im Auftrag des BBSR im Rahmen der Modellvorhaben der Raumordnung (MORO), Endbericht, Hannover/Münster

(21) Vgl. Acocella, D. (2012): Regionale Einzelhandelskonzepte – Die Regionalisierung einer kommunalen Fragestellung. In: Kruse, S. (Hg.): Handbuch Einzelhandel, Bonn. S. 223

(22) Vgl. Danielzyk, R. u. a. (2016): Daseinsvorsorge in der Regionalplanung und Möglichkeiten ihrer formellen und informellen Steuerung, Endbericht, Hannover/Münster, S. 150 ff.

(23) Stichtag des zentralörtlichen Status der Gemeinden ist der 31.12.2015. Stichtag für den Gebietsstand ist der 31.12.2014.

Abbildung 7
Strategische Weiterentwicklung der Zentrale-Orte-Konzepte

Quelle: Eigene Darstellung

© BBSR Bonn 2017

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Zusammenhang bebauten Siedlungsgebieten zugewiesen wurde, wird jede Gemeinde als Zentraler Ort erfasst, in der mindestens ein Ortsteil oder ein Gebiet mit entsprechendem Status existieren. So richtet sich die normativ-planerische Funktionszuweisung an die Zentralen Orte durch den Träger der Raumordnungsplanung[24] in der Regel an Gemeinden als politisch-administrative Einheit. In einigen Ländern mit größeren Flächengemeinden werden als Zentraler Ort aber auch Ortsteile oder im Zusammenhang bebaute Siedlungskernbereiche einer Gemeinde definiert. Durch diese zunehmende Praxis wird dem Konzentrations- und Bündelungsprinzip des Zentrale-Orte-Konzepts Rechnung getragen.

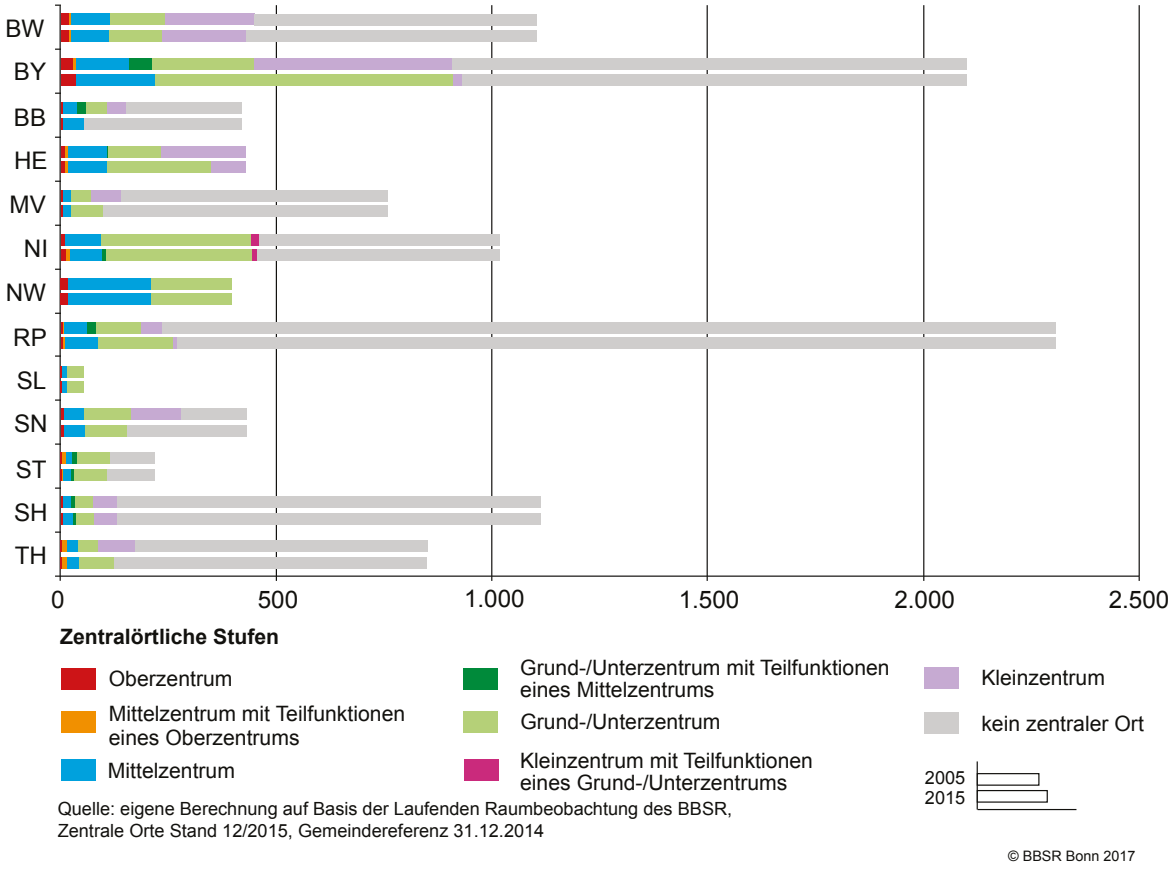
Zentralitätsstufen und Anzahl der Zentralen Orte

In der Planungspraxis hat sich weitgehend ein dreistufiges Konzept – bestehend aus Ober-, Mittel- und Grundzentren – durchgesetzt. Bundesweit greifen 2015 nur noch drei Länder auf vierstufige Zentrale-Orte-Konzepte mit Kleinzentren zurück (Baden-Württemberg, Hessen und Schleswig-Holstein).[25] Mit dem Landesentwicklungsplan von 2009 wurde das Zentrale-Orte-Konzept in Brandenburg auf die Festlegung von Ober- und Mittelzentren ohne Grundzentren begrenzt. Gleichzeitig wird Berlin als Metropole ausgewiesen. Die Länder haben ihre Zentrale-Orte-Konzepte meist durch Zwischenstufen (bspw. Zentrale Orte mit Teilfunktionen der nächsthöheren Stufe) weiter ausdifferenziert.

(24) Nach der MKRO-Entschließung „Zentrale Orte" vom 9.3.2016 ist zukünftig bei der raumordnerischen Festlegung von Zentralen Orten zwischen einer empirischen und einer normativen Ebene zu unterscheiden. Daher werden in diesem Bericht für den wissenschaftlich-empirischen Analyserahmen zur Erfassung von Zentralität und räumlicher Beziehungen der Zentralen Orte sowie ihrer feststellbaren Bereiche einheitlich die Begriffe „Zentrale-Orte-System" und „Verflechtungsbereich" verwendet (Ist-Zentralität). Für die die landespezifische normativ-planerische Festlegungsebene werden die Begriffe „Zentrale-Orte-Konzept" und „Versorgungsbereiche" gewählt (Soll-Zentralität). Mit der normativen Festlegung ist in der Regel die Festlegung von Versorgungsaufgaben und Entwicklungsaufträgen verbunden.

(25) Durch die planerische Festlegung in ländergrenzenüberschreitenden Planungsregionen weisen auch die Länder Rheinland-Pfalz und Bayern vereinzelte Kleinzentren auf (vgl. Abb. 8).

Abbildung 8
Zentrale Orte nach Ländern 2005 und 2015

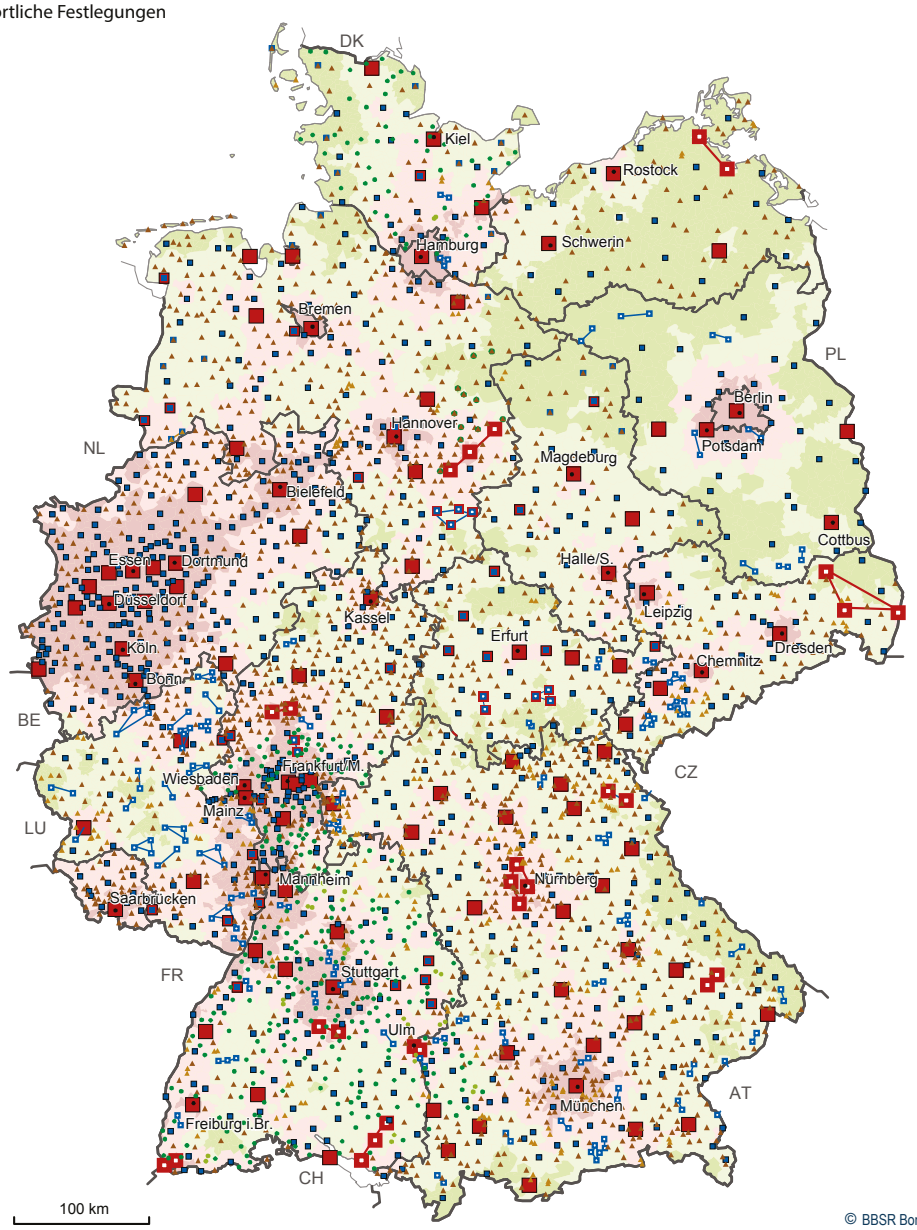


Quelle: eigene Berechnung auf Basis der Laufenden Raumbeobachtung des BBSR, Zentrale Orte Stand 12/2015, Gemeindereferenz 31.12.2014

© BBSR Bonn 2017

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Karte 12
Zentralörtliche Festlegungen



Zentralörtliche Festlegungen, Stand Dezember 2015

- Oberzentrum
- Teile eines oberzentralen Verbundes
- Mittelzentrum mit Teilfunktionen eines Oberzentrums
- Teile eines mittelzentralen Verbundes mit Teilfunktionen eines Oberzentrums
- Mittelzentrum
- Teile eines mittelzentralen Verbundes
- Unterzentrum mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums
- Teile eines unterzentralen Verbundes mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums
- Unter-/Grundzentrum
- Teile eines unterzentralen Verbundes
- Ort mit grundzentraler Funktion
- Kleinzentrum
- Teile eines kleinzentralen Verbundes

Lagetyp nach erreichbarer Tagesbevölkerung

- sehr zentral
- zentral
- peripher
- sehr peripher

Datenbasis: Pläne und Programme der Länder
Geometrische Grundlage:
Gemeinden (generalisiert), 31.12.2014
© GeoBasis-DE/BKG
Bearbeitung: B. Zaspel-Heisters

Anmerkung: Berlin ist im Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg (LEP B-B) 2009 als Metropole festgelegt, hat aber zugleich die Funktion eines Oberzentrums.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Gegenüber 2005 hat sich die Zahl der Zentralen Orte um rund 280 Gemeinden verringert. Dies entspricht einem Rückgang des Anteils an allen Kommunen von 2,8 Prozentpunkten. Diese Entwicklung ist vor allem auf eine erhebliche Reduktion der Kleinzentren zurückzuführen, von denen 2005 rund 1.300 existierten. Die Reduzierung war vielfach mit einer Umstellung von einem vierstufigen auf ein dreistufiges Zentrale-Orte-Konzept verbunden. Dabei sind sowohl Ausweisungen aufgehoben als auch zahlreiche Kleinzentren zu Grundzentren aufgestuft worden. Eingemeindungen haben die Zahl der Zentralen Orte hingegen nur geringfügig verändert. Die Zahl der übrigen Zentralen Orte hat sich dagegen im selben Zeitraum zum Teil deutlich erhöht. Durch Höherstufungen sind zehn neue Oberzentren, rund 100 neue Mittelzentren und rund 550 neue Grundzentren ausgewiesen worden.

Von den bundesweit 11.190 Gemeinden besitzt 2015 fast ein Drittel einen zentralörtlichen Status. Insgesamt sind 127 Gemeinden Oberzentrum oder Teil eines Oberzentrums. Weitere rund 940 Gemeinden (8,4 %) haben den Status eines Mittelzentrums bzw. sind Teil eines Mittelzentrums. Die Ebene der Unter-/Grundzentren umfasst mit ca. 2.190 fast ein Fünftel aller Gemeinden. Hinzu kommen rund 370 Kleinzentren (3,3 %).

In den Ländern Nordrhein-Westfalen, Hessen und dem Saarland besitzt jede Gemeinde den Status eines Zentralen Ortes. Ebenfalls hohe Anteile (größer 44 %) sind 2015 in Bayern, Niedersachsen und Sachsen-Anhalt zu finden. Demgegenüber weisen in Schleswig-Holstein, Rheinland-Pfalz, Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern jeweils weniger als 14 % der Gemeinden einen zentralörtlichen Status auf.

Die Unterschiede zwischen den Ländern in der Ausstattung mit Zentralen Orten sind vor allem durch ihre Raum- und Siedlungsstruktur geprägt. Je kleinteiliger die Gemeindegebietsstruktur ist, desto größer ist die absolute Zahl der Gemeinden und somit auch die der Zentralen Orte. So reicht die durchschnittliche Flächengröße der Gemeindegebiete in den Ländern von 8,6 km² in Rheinland-Pfalz bis zu 93,8 km² in Sachsen-Anhalt. Auch die Gemeinden in Nordrhein-Westfalen und Brandenburg erreichen mit einer durchschnittlichen Fläche von über 70 km² eine große räumliche Ausdehnung.

Die Vergleichbarkeit der Situation in den Ländern wird durch die in Bezug auf durchschnittliche Einwohner- und Flächengrößen sehr unterschiedlichen administrativen Gemeindestrukturen erschwert. Daher ist neben der Auswertung der absoluten Zahlen auch eine Berechnung der Anteile an den Gesamteinwohnerzahlen und der Gesamtfläche der Länder pro Zentralem Ort sinnvoll.

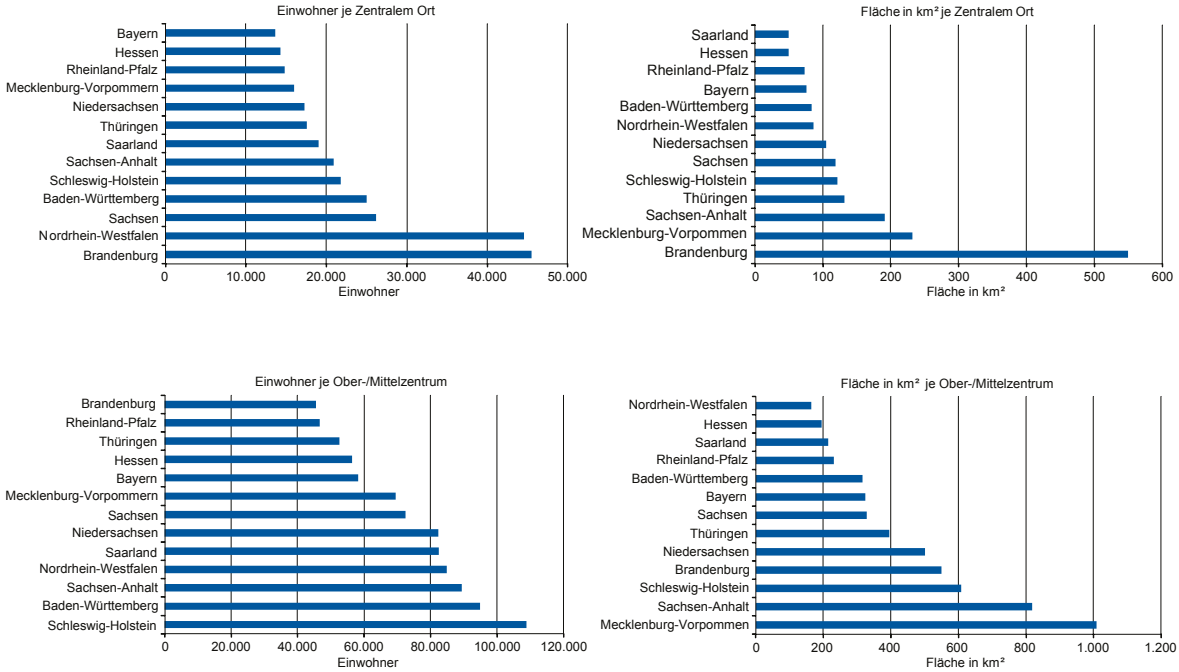
Entsprechend der Raum- und Siedlungsstruktur variiert auch die durchschnittliche Einwohnerzahl pro Zentralem Ort zwischen den Ländern sehr stark. In Bayern, Hessen und Rheinland-Pfalz weisen die Zentralen Orte vergleichsweise wenig Einwohner auf. Ein durchschnittlicher Zentraler Ort in Brandenburg, Nordrhein-Westfalen hat hingegen gut die dreifache Einwohnerzahl. Die Gegenüberstellung der durchschnittlichen Fläche pro Zentralem Ort zeigt deutlich auf, dass die flächenmäßig kleineren Zentralen Orte in den alten Ländern liegen und die großflächigen Zentralen Orte in den ostdeutschen Ländern verortet sind. Ein Zentraler Ort in Brandenburg versorgt – auch infolge des Verzichts auf Grundzentren – statistisch gesehen etwa die 10-fache Fläche im Vergleich zu einem Pendant im Saarland oder in Hessen.

Die MKRO betont die besondere Bedeutung der Mittelzentren für die Gewährleistung und Organisation der über die Grundversorgung hinausgehenden Angebote der Daseinsvorsorge in den Regionen.[26] Dementsprechend erfolgt in Abbildung 9 auch eine spezifische Auswertung auf dieser für die flächendeckende Sicherung der Daseinsvorsorge so wichtigen Ebene. Da Oberzentren gleichzeitig auch mittelzentralen Status aufweisen, werden diese hinzugezählt. Durch diese Fokussierung der Auswertung wird ersichtlich, dass Brandenburg zwar kein grundzentrales Netz ausweist, dafür aber ein besonders dichtes Netz auf der mittelzentralen Ebene vorhält. Auch Rheinland-Pfalz, Thüringen und Hessen haben gemessen an den Einwohnern je Mittelzentrum eine sehr hohe Versorgungsdichte. Mittelzentren in Schleswig-Holstein, Baden-Württemberg und Sachsen-Anhalt versorgen im Durchschnitt hingegen mehr als doppelt so viele Einwohner. Außerdem versorgen die ostdeutschen Mittelzentren im statistischen Durchschnitt flächenmäßig größere Bereiche. Das Netz der Mittelzentren ist in Nordrhein-Westfalen, Hessen, dem Saarland und in Rheinland-Pfalz hingegen be-

(26) Vgl. MKRO-Entschließung „Zentrale Orte" vom 9.3.2016, S. 5

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abbildung 9
Einwohner- und Flächengrößen pro Zentralem Ort nach Ländern



Anmerkung: Durchschnittliche Größe gemessen an Gesamteinwohnerzahlen und Gesamtfläche der Länder, Stand 2015 © BBSR Bonn 2017

Quelle: Eigene Auswertung des BBSR/ROPLAMO und laufende Raumbeobachtung

sonders dicht, und die Versorgungsbereiche sind flächenmäßig gesehen kleiner.

Insgesamt haben die östlichen Länder die im Sinne der Leitbilder erforderliche Straffung der Zentrale-Orte-Konzepte bereits umfassender vorgenommen. Außerdem wird deutlich, dass einzelne Länder versuchen, die Daseinsvorsorge mit weniger Zentralen Orten zu gewährleisten. Für diejenigen Länder, die ein sehr dicht strukturiertes Zentrale-Orte-Konzept und gleichzeitig Tragfähigkeitsprobleme aufweisen, stehen Anpassungen noch aus. Der MKRO folgend sollen nur solche Gemeinden oder Teile davon als Zentraler Ort festgelegt werden, die aufgrund ihrer funktionalen Ausstattung und ihrer Potenziale einen bereichsbildenden Bedeutungsüberschuss aufweisen.[27] Dabei gilt es, die jeweiligen spezifischen Bedingungen in den Ländern (bspw. in Bezug auf das Georelief und damit verbundene Implikationen auf die verkehrliche Erreichbarkeit) bei den normativ-planerischen Überlegungen umfassend zu berücksichtigen.

Tragfähigkeit der Zentralen Orte und ihrer Versorgungsbereiche

Für die Bestimmung der Tragfähigkeit eines Versorgungsbereichs wird meist auf allgemeine Bevölkerungsschwellenwerte zurückgegriffen. Die MRKO hat in der Vergangenheit mehrmals Orientierungswerte zu Bevölkerungsschwellenwerten für die einzelnen Versorgungsbereiche festgelegt. Auch die aktuellen Zentrale-Orte-Konzepte der Länder weisen in vielen Fällen Bevölkerungsschwellenwerte für Zentrale Orte und/oder zentralörtliche Versorgungsbereiche auf. Diese Schwellenwerte werden in der Regel als Ausweisungskriterium bei der Festlegung der Zentralen Orte herangezogen. Sie beziehen sich in einigen Ländern allerdings nur auf einzelne Hierarchiestufen. Zudem legen einzelne Länder differenzierte Schwellenwerte für verdichtete und ländliche Räume fest.

Tabelle 3 enthält die in den Landesraumordnungsplänen genannten Schwellenwerte für Zentrale Orte sowie für ihre Versorgungsbereiche. Gemäß § 2 Abs. 2, Pkt. 3 ROG sind die

(27) Vgl. MKRO-Entschließung „Zentrale Orte" vom 9.3.2016, S. 3

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 3
Zentralörtliche Tragfähigkeitsschwellen 2005 und 2015

Land	Jahr	Oberzentren	Oberbereiche	Mittelzentren	Mittelbereiche	Grund-/ Unterzentren	Nahbereiche
Baden-Württemberg	2015	–	mehrere 100.000 EW	–	35.000 EW (LR)	–	UZ: 10.000 EW (LR), KIZ: 8.000 EW
	2005	–	mehrere 100.000 EW	–	35.000 EW (LR)	–	UZ: 10.000 EW (LR), KIZ: 8.000 EW
Bayern	2015	–	–	–	–	–	7.500 EW
	2005	–	–	–	30.000 EW	–	UZ: 10.000 EW, KIZ: 5.000 EW
Brandenburg	2015	–	–	–	30.000 EW	–	–
	2005	100.000 EW	200.000 EW	20.000 EW	35.000 EW	GZ: 3.000 EW, KIZ 1.000 EW	GZ: 7.000 EW KIZ: 5.000 EW
Hessen	2015	–	500.000 EW, 250.000 EW (LR)	7.000 EW	40.000 EW, 20.000 EW (LR)	UZ: 3.000 EW	15.000 EW, 10.000 EW (LR)
	2005	–	500.000 EW, 250.000 EW (LR)	7.000 EW	40.000 EW, 20.000 EW (LR)	UZ: 3.000 EW	15.000 EW, 10.000 EW (LR)
Mecklenburg-Vorpommern	2015*	70.000 EW	300.000 EW	10.000 EW	30.000 EW	2.000 EW	5.000 EW
	2005	70.000 EW	300.000 EW	10.000 EW	30.000 EW	2.000 EW	5.000 EW
Niedersachsen	2015	60.000 EW	300.000 EW	20.000 EW	35.000 EW	–	–
	2005	–	–	–	–	–	–
Nordrhein-Westfalen	2015	–	–	–	25.000 EW	–	–
	2005	–	–	–	25.000 EW	–	–
Rheinland-Pfalz	2015	ca. 100.000 EW	–	–	50.000 EW (VR), 30.000 EW (LR)	–	–
	2005	–	–	–	40.000 EW, 20.000 EW (dünn besiedelt)	–	–
Saarland	2015	–	–	–	30.000 EW	–	–
	2005	–	–	–	30.000 EW	–	–
Sachsen	2015	50.000 EW	–	15.000 EW, 10.000 EW Ergänzungs-standorte laut LEP 2003)	45.000 EW (Ausnahmen im VR bei MZ ohne Verdichtungs-raum)	–	15.000 EW (VR), 7.000 EW (LR)
	2005	–	mehrere 100.000 EW	20.000 EW, 15.000 EW (in Aus-nahmefällen)	50.000 EW (VR), 45.000 EW (LR)	3.000 EW (LR)	15.000 EW (VR), 7.000 EW (LR)
Sachsen-Anhalt	2015	–	300.000 EW	20.000 EW	70.000 EW	3.000 EW	12.000 EW
	2005	100.000 EW	–	20.000 EW (gerin-ge Siedlungsdich-te), 25.000 EW (hohe Siedlungs-dichte)	75.000 EW	3.000 bis 5.000 EW	10.000 EW
Schleswig-Holstein	2015	–	–	15.000 EW, 25.000 EW (VR)	40.000 EW, 80.000 EW (VR)	KIZ: 1.000 EW, UZ: 3000 (LR) bis 20.000 EW	KIZ: 5.000 bis 10.000 EW, GZ: 7.500 (LR) bis 40.000 EW
	2005	–	–	15.000 EW, 25.000 EW (VR)	40.000 EW, 80.000 EW (VR)	KIZ: 750 (LR) bis 1.000 EW, UZ: 3000 (LR) bis 20.000 EW	KIZ: 4.000 (LR) bis 10.000 EW, GZ: 7.500 (LR) bis 40.000 EW
Thüringen	2015	100.000 EW	–	–	30.000 EW	–	7.000 EW
	2005	–	–	–	30.000 EW	–	5.000 EW

Legende: EW = Einwohner, VR = Verdichtungsraum, LR = Ländlicher Raum, KIZ = Kleinzentrum

© BBSR Bonn 2017

* Der aktuelle Landesplan von Mecklenburg-Vorpommern 2016 nennt keine Tragfähigkeitsschwellen für Oberzentren und Oberbereiche mehr.

Quelle: Greiving, S. u. a. (2015): Reform der Zentrale-Orte-Konzepte in den Ländern und Folgen für Siedlungsstruktur und Daseinsvorsorge. Gutachten im Auftrag des BBSR, Endbericht, Dortmund. S. 46 f., ergänzt um eigene Auswertung der Landesraumordnungspläne

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Erreichbarkeits- und Tragfähigkeitskriterien des Zentrale-Orte-Konzepts flexibel an regionalen Erfordernissen auszurichten. Mehrere Länder sehen daher nach Raumkategorien differenzierte Richtwerte vor. Einzelne Länder erlauben zudem Unterschreitungen der Richtwerte, wenn besondere raumstrukturelle Bedingungen dies erfordern und eine angemessene Grundversorgung auf andere Weise nicht gesichert werden kann.[28]

Schwellenwerte für Zentrale Orte

Schwellenwerte für die Mittelzentren werden derzeit in sechs Ländern verwendet und liegen zwischen 7.000 und 25.000 Einwohnern. Veränderungen gegenüber den Ausweisungen in den Plänen von 2005 ergeben sich in unterschiedlicher Form: Während Niedersachsen erstmalig Schwellenwerte festlegt, verzichtet Brandenburg inzwischen generell auf Schwellenwerte. Sachsen-Anhalt wendet keine Differenzierung mehr an, und Sachsen hat die Schwellenwerte reduziert. Das kleinste Mittelzentrum (Ludwigsstadt) hat unter 4.000 Einwohner und liegt in Bayern. Mit über 250.000 Einwohnern ist das nordrhein-westfälische Gelsenkirchen das größte Mittelzentrum. Die durchschnittliche Bevölkerungszahl der Mittelzentren (ohne funktionsteilige Mittelzentren) liegt bundesweit nahezu unverändert bei rund 29.000 Einwohnern. In den Ländern sind allerdings deutliche Abweichungen zu erkennen: So weisen Bayern mit ca. 14.000 und Mecklenburg-Vorpommern mit ca. 16.000 Einwohner die vergleichsweise kleinsten Mittelzentren auf. Im stärker städtisch geprägten Nordrhein-Westfalen überwiegen hingegen große Mittelzentren mit durchschnittlich über 47.000 Einwohnern.

Die Landesraumordnungspläne von vier Ländern (Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein) sehen 2015 für Grund- und Unterzentren Mindestbevölkerungszahlen vor. Diese liegen zwischen 2.000 und 3.000 Einwohnern. Das kleinste Unter-/Grundzentrum mit rund 600 Einwohnern liegt in Niedersachsen und das größte mit 44.000 Einwohnern in Baden-Württemberg. Dabei ist die durchschnittliche Größe der Unter-/Grundzentren im Zeitraum 2005–2015 auf 7.800 Einwohner zurückgegangen. Insgesamt ist daher festzuhalten, dass die Länder in ihrer realen Ausweisungspraxis von den eigenen planerischen Vorgaben für die unterschiedlichen zentralörtlichen Stufen teilweise in größerem Maße abweichen. Zudem steht in mehreren Ländern die im Kontext der demografischen Entwicklung notwendige Überprüfung der längerfristigen Tragfähigkeit noch aus.

Schwellenwerte für zentralörtliche Versorgungsbereiche

Zentrale Orte versorgen nicht nur die Einwohner vor Ort, sondern auch diejenigen aus den Gemeinden ihres umliegenden Versorgungsbereichs. Diese Bereiche werden durch den Zentralen Ort dimensioniert und abhängig von der Ebene als Oberbereich, Mittelbereich und Nahbereich bezeichnet. Im Jahr 2015 grenzen nur das Saarland und Mecklenburg-Vorpommern Oberbereiche ab. Ebenso wie die anderen Länder verzichtet Sachsen im Gegensatz zu 2005 auch auf eine entsprechende Ausweisung. In der Regel werden planerische Festlegungen nur für die Oberzentren selbst getroffen. Demgegenüber spielen Mittelbereiche, auch mit Blick auf die Sicherung der regionalen Daseinsvorsorge, eine wesentlich wichtigere Rolle. Ein großer Teil der Landespläne trifft daher Aussagen zur räumlichen Abgrenzung der Versorgungsbereiche von Mittelzentren. Lediglich Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt verzichten sowohl 2005 als auch 2015 auf eine entsprechende Abgrenzung. Während die aktuellen Pläne von Sachsen und Thüringen erstmalig eine Darstellung der Mittelbereiche vorsehen, ist deren Abgrenzung im aktuellen Landesraumordnungsprogramm von Bayern entfallen. Niedersachsen hat im Kontext eines Ansiedlungsverfahrens des großflächigen Einzelhandels gerichtlich aufgetragen bekommen, Mittelbereiche justiziabel abzugrenzen. Die Festlegung von Nahbereichen erfolgt in der Regel auf Ebene der Regionalplanung.

Mit Ausnahme des aktuellen Landesraumordnungsprogramms von Bayern weisen inzwischen alle Landesraumordnungspläne entsprechende Bevölkerungsschwellenwerte für Mittelbereiche aus. Die geforderte Mindesteinwohnerzahl liegt zwischen 20.000 und 80.000 Einwohnern. Allerdings bedingt eine Festlegung von Schwellenwerten für Mittelbereiche nicht, dass tatsächlich eine entsprechende Abgrenzung mittelzentraler Versorgungsbereiche erfolgt. Bundesweit liegt die durchschnittliche Bevölkerungszahl in den Mittelbereichen bei 85.000. Der höchste Mittelwert wird mit 105.000 in Baden-Württemberg erreicht. Die kleinsten Mittelbereiche sind in Brandenburg (rund 53.000) zu finden. Rund 3 % der 783 Mittelbereiche unterschreiten mit ihrer Einwohnerzahl

(28) So können z. B. in Brandenburg Städte auch bei Unterschreitung des Schwellenwerts als Mittelzentrum ausgewiesen werden, wenn das nächste Zentrum nicht mit einem zumutbaren Zeitaufwand erreicht werden kann.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

selbst die niedrigste geforderte Mindesteinwohnerzahl von 20.000 Einwohnern.

Die MKRO empfiehlt gerade für die beiden unteren Stufen eine bestimmbare Festlegung der normativen Versorgungsbereiche. Insbesondere in den Ländern, in denen die Ausweisung der Versorgungsbereiche an Rechtsfolgen (z. B. Kommunaler Finanzausgleich, Einzelhandelssteuerung) geknüpft ist, besteht das Erfordernis, Versorgungsbereiche abzugrenzen bzw. bestehende Mittelbereiche zu validieren, um Normenklarheit zu erzielen. Zur empirischen Ermittlung der Verflechtungsbereiche sollen wissenschaftliche Analysemethoden eingesetzt werden und die methodische Vorgehensweise bei der normativ-planerischen Ausweisung der Versorgungsbereiche transparent und nachvollziehbar dargelegt werden. Um planerische Gleichbehandlung zu gewährleisten, ist bei der Auswahl der Abwägungskriterien zur Bewertung von Einzugsbereichen einzelner zentralörtlicher Funktionen hohe Sorgfalt geboten. Die Versorgungsfunktionen werden meist durch öffentliche Träger in bestimmten administrativen Bereichen wahrgenommen. Daher sollten bei der (Neu-)Abgrenzung der multifunktonalen Versorgungsbereiche auf der jeweiligen zentralörtlichen Stufe auch die bestehenden Verwaltungsgliederungen berücksichtigt werden.[29]

Funktionsteilungen in den Zentrale-Orte-Konzepten

Mit Ausnahme von Nordrhein-Westfalen und dem Saarland sehen alle Flächenländer im Rahmen ihrer Raumordnungsprogramme/-pläne eine Funktionsteilung zwischen mindestens zwei Gemeinden innerhalb eines Versorgungsbereiches vor. Die Bezeichnung dieser Verbindungen variiert je nach Land: Zentralörtlicher Städteverbund, Zentraler Ort in Funktionsteilung, Gemeinsamer Zentraler Ort, Doppel- oder Mehrfachort u. a.

Die Nutzung funktionsteiliger Zentraler Orte kann gerade in dünn besiedelten Gebieten bei Gemeinden mit geringer Ausstattung eine ausreichende regionale Versorgung sichern. Funktionsteilige Zentrale Orte stehen nicht in Konkurrenz zueinander, sondern sollen sich mit ihren Funktionen ergänzen und gemeinsam die Ausstattung eines Zentralen Ortes vorhalten. Ihre Ausweisung ist in der Praxis in der Regel auf Ausnahmefälle beschränkt, um das verfolgte zentralörtliche Konzentrationsprinzip nicht zu gefährden. Außerdem sehen die meisten Länder eine Absicherung der Kooperation durch vertragliche Regelungen wie ein raumordnerischer Vertrag (z. B. Sachsen) oder die Bildung eines Planungsverbandes (z. B. Thüringen) vor, die vielfach auch einer Evaluierung unterzogen werden sollen. Dies soll sicherstellen, dass die vom Plangeber beabsichtigte Funktionsteilung tatsächlich realisiert wird. Das Landesraumordnungsprogramm von Rheinland-Pfalz enthält zwar ein Kooperationsgebot als Ziel der Raumordnung (ländlicher Raum) und eine Kooperationsempfehlung als Grundsatz (Verdichtungsraum), macht aber keine weiteren Vorgaben zu Art, Umfang und Evaluationsanforderungen von zentralörtlichen Kooperationen. Auch die Länder Baden-Württemberg, Hessen und Schleswig-Holstein verzichten auf die Einforderung einer vertraglichen Sicherung der Kooperation. Insofern ist zu fragen, welche konkrete Ausgestaltung die geforderten Kooperationen in der Praxis finden.

In den meisten Ländern können funktionsteilige Zentrale Orte auf allen zentralörtlichen Ebenen ausgewiesen werden. Seit 2005 haben sich die Regelungen der Landesraumordnungspläne nur in wenigen Fällen verändert. Bundesweit

Tabelle 4
Gemeinden mit Funktionsteilung nach Ländern 2005 und 2015

Zentraler Status	Oberzentrum		Mittelzentrum		Grundzentrum	
Jahr / Raumbezug	2005	2015	2005	2015	2005	2015
Baden-Württemberg	**44,4**	**44,4**	20,0	20,0	**27,9**	26,2
Bayern	23,1	25,7	**30,3**	29,0	19,7	18,5
Brandenburg	–	–	18,2	32,0	–	–
Hessen	20,0	20,0	7,1	7,1	8,1	–
Mecklenburg-Vorpommern	40,0	40,0	–	–	8,9	5,2
Niedersachsen	30,0	27,3	–	4,8	3,7	4,0
Nordrhein-Westfalen	–	–	–	–	–	–
Rheinland-Pfalz	–	–	16,4	**64,2**	12,7	21,5
Saarland	–	–	–	–	–	–
Sachsen	37,5	37,5	27,1	27,1	18,1	**33,3**
Sachsen-Anhalt	–	–	–	–	2,2	2,4
Schleswig-Holstein	–	–	10,5	22,7	11,8	11,8
Thüringen	–	–	28,9	28,9	17,8	13,4
Deutschland	20,5	21,3	12,7	19,1	10,4	12,2

© BBSR Bonn 2017

Anmerkung: Dargestellt ist der Anteil von Gemeinden mit Funktionsteilung an allen Zentralen Orten des jeweiligen Landes in Prozent. Die Maximalwerte sind jeweils fett gedruckt.

Quelle: Eigene Auswertung des BBSR/ROPLAMO und laufende Raumbeobachtung

(29) Vgl. MKRO-Entschließung „Zentrale Orte" vom 9.3.2016, S. 6

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

teilte 2015 fast jeder siebte Zentrale Ort (13,8 %) seine Funktion mit einer anderen Gemeinde. Gegenüber 2005 hat sich ihr Anteil um 2,8 Prozentpunkte erhöht. Ein besonders deutlicher Anstieg funktionsteiliger Zentraler Orte ist bei den Mittelzentren zu beobachten und zwar von rund 6 Prozentpunkten. Demgegenüber liegt die Zunahme bei den Ober- und Grundzentren nur bei ein bis zwei Prozentpunkten.

In den Ländern gab es teilweise sehr unterschiedliche Entwicklungen. Eine Funktionsteilung von Oberzentren erfolgt sowohl 2005 als auch 2015 in insgesamt sechs Flächenländern. Geringfügige Änderungen sind in Niedersachsen und Bayern zu beobachten. Während sich der Anteil der funktionsteiligen Oberzentren in Niedersachsen leicht reduziert hat, ist er in Bayern gering gestiegen. Bundesweit teilt sich jede fünfte als Oberzentrum ausgewiesene Gemeinde ihre Funktion mit mindestens einer anderen Gemeinde. In Niedersachsen, Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen handelt es sich jeweils bei mindestens 30 % der Oberzentren um gemeinsame Oberzentren.

Auf Ebene der Mittelzentren ist 2015 rund jede fünfte Gemeinde funktionsteilig als Mittelzentrum festgelegt. In den neun Ländern, die funktionsteilige Mittelzentren ausweisen, liegt deren Anteil an allen als Mittelzentrum ausgewiesenen Gemeinden zwischen 4,8 % (Niedersachen) und 64,2 % (Rheinland-Pfalz). Eine deutliche Zunahme der funktionsteiligen Mittelzentren ist seit 2005 in Brandenburg, Rheinland-Pfalz und Schleswig-Holstein zu beobachten. In Niedersachsen wurden 2005 noch keine entsprechenden Funktionen ausgewiesen.

Funktionsteilige Grundzentren besitzen vor allem in Baden-Württemberg eine besondere Bedeutung. Fast jedes dritte Grundzentrum teilt sich hier seinen zentralörtlichen Status mit einer anderen Gemeinde. Insgesamt griffen 2005 zehn Länder auf dieses Instrument zurück. 2015 sind in Hessen allerdings keine funktionsteiligen Grundzentren mehr zu finden. Die aktuellen Regionalpläne sehen ausschließlich eigenständige Grundzentren vor. Einen deutlichen Bedeutungsgewinn verzeichnen die funktionsteiligen Grundzentren in Rheinland-Pfalz und Sachsen. Ebenso wie in Baden-Württemberg ist ihre Zahl in Bayern, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen hingegen seit 2005 zurückgegangen.

Erreichbarkeit in den Zentrale-Orte-Konzepten

Die Zentrale-Orte-Konzepte sollen die Versorgung der Bevölkerung unter angemessenen Erreichbarkeitsbedingungen gewährleisten. Die zumutbare Fahrzeit richtet sich nach der Zentralitätsstufe und somit nach der Häufigkeit, mit der die Bevölkerung entsprechende zentrale Einrichtungen aufsuchen muss. Die bisherigen Richtwerte der MKRO für die mittelzentrale Ebene liegen den analytischen Arbeiten für das Leitbild 2016 zugrunde. Das Leitbild geht von 30 Minuten Pkw-Fahrzeit oder 45 Minuten Reisezeit im ÖPNV zum nächsten Mittelzentrum aus. Somit liegt der Wert für den ÖPNV unterhalb der bisher von der MKRO für die Erreichbarkeit von Mittelzentren genannten Schwelle von 60 Minunten.

Die Landesraumordnungspläne orientieren sich vielfach an den bisherigen MKRO-Orientierungswerten und betonen im Allgemeinen die Notwendigkeit einer guten Erreichbarkeit der Zentralen Orte aus ihren Versorgungsbereichen heraus. Allerdings treffen 2015 nur sieben der dreizehn Flächenstaaten entsprechende quantitative Aussagen (2005: sechs Länder). In der Regel beschränken sich die Aussagen auf die Ebene der Ober- und Mittelzentren, wobei oft eine Differenzierung in Abhängigkeit der Fahrzeit zwischen dem motorisierten Individualverkehr (MIV) und dem öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) erfolgt. Die Fahrzeiten im MIV liegen dabei unter denen im ÖPNV. Ausnahmen sind die Landesraumordnungspläne von Hessen und Berlin/Brandenburg, in denen keine Differenzierung zwischen MIV und ÖPNV erfolgt.

Insgesamt ist für den Beobachtungszeitraum eine Tendenz zu einer Präzisierung der Erreichbarkeitsschwellenwerte zu erkennen. Außerdem ist die Erreichbarkeit der Zentralen Orte in Deutschland insgesamt recht gut. So variiert die durchschnittliche Reisezeit zum nächsten Ober- oder Mittelzentrum im ÖPNV in den Ländern von 19 bis 30 Minuten und im MIV von 6 bis 12 Minuten.[30] Dementsprechend macht nur rund die Hälfte der Länder Vorgaben, wobei nur drei Länder mit 45 Minuten niedrigere Werte für die ÖPNV-Erreichbarkeit von Mittelzentren ansetzen als die bisherigen MKRO-Orientierungswerte. Die quantifizierten Erreichbarkeitswerte sind zudem in den meisten Landesraumordnungsplänen in der Begründung zu finden und daher raumordnungsrechtlich unverbindlich. Lediglich

(30) Siehe hierzu ausführlich Kapitel 6

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

in den aktuellen Plänen von Berlin/Brandenburg und Thüringen sind die Werte als Grundsätze der Raumordnung verankert.

Ausstattungskataloge der Zentrale-Orte-Konzepte

Wichtiges Kriterium für die Ausweisung der Zentralen Orte ist neben Tragfähigkeits- und Erreichbarkeitsschwellenwerten in der Regel die Ausstattung der jeweiligen Gemeinde. Allerdings setzen die Landesplanungsträger an dieser Stelle keine verbindlichen Mindeststandards. Mit Ausnahme von Nordrhein-Westfalen enthalten alle Landesraumordnungspläne Auflistungen, die sich an den von der MKRO formulierten Ausstattungskatalogen, differenziert nach den jeweiligen Stufen, orientieren. Lediglich im Saarland fehlen Aussagen zur grundzentralen Stufe.

Bei den Auflistungen handelt es sich um Empfehlungen, welche Leistungen der Daseinsvorsorge auf welcher Hierarchiestufe eines Zentrale-Orte-Konzepts vom Land, von den Gemeinden und Fachplanungen sowie von der privaten Wirtschaft vorgehalten werden sollen. Inhaltlich greifen die Ausstattungskataloge bundesweit Einrichtungen aus insgesamt 14 Funktionsbereichen auf: Hierzu zählen Bildung, Gesundheit, Einzelhandel, Öffentliche Verwaltung, Kultur, Sport, Verkehr, Finanz- und Versicherungswesen, Sonstige Dienstleistungen, Rechtspflege, Soziales, Wissenschaft und Forschung, Gefahrenabwehr und Arbeitsmarkt.

Mit Blick auf die Konkretisierung der Ausstattung der Zentralen Orte – je nach Funktionsbereich und Ebene – weisen die Kataloge der Länder erhebliche Unterschiede auf. So sind neben

- allgemeinen Beschreibungen (z. B. gehobene Versorgung, überregionale Bedeutung) und unkonkreten Einrichtungskategorien (z. B. Freizeit-, Sport- und Kultureinrichtungen);
- konkrete Einrichtungskategorien (z. B. Schulen mit Sekundarstufe II) sowie
- stark differenzierte Kriterien (z. B. wissenschaftlich geführte Bibliothek mit 1,5 Medien je Einwohner, Gymnasium/Integrierte Gesamtschule mit Ganztagsangebot)

zu finden. Allerdings bleiben die Ausstattungskataloge häufig sehr allgemein formuliert und besitzen keine Bindungswirkung. Sie nehmen lediglich eine Orientierungsfunktion wahr.

Eine im Auftrag des BBSR erarbeitete Studie zu den Zentrale-Orte-Konzepten[31] empfiehlt eine Differenzierung zwischen verbindlichen Einrichtungen und empfohlenen Einrichtungen im Sinne rangstufenüblicher Ausstattungsmerkmale (grund-, mittel- und oberzentral). Demnach sollten die verbindlichen Einrichtungen der Daseinsvorsorge, die zur Gewährleistung flächendeckender Daseinsvorsorge und gleichwertiger Lebensbedingungen gemäß § 2 Abs. 2, Pkt. 3 ROG erforderlich sind, für die Grundzentren bundeseinheitlich festgelegt werden. Es sollte sich dabei aber nicht um einen ausdifferenzierten Katalog handeln, sondern vielmehr um politisch bestimmte verbindliche Mindeststandards.

Mit fortschreitendem demografischem Wandel werden künftig Antworten auf die Frage benötigt, welches Versorgungsniveau politisch noch akzeptabel ist und ab wann ein stärkeres Eingreifen des Staates erforderlich ist.[32] Außerdem ist wichtig festzuhalten, dass keine Gemeinde einen Rechtsanspruch auf eine zentralörtliche Funktionszuweisung alleine aus ihrer Ausstattung ableiten können soll. Laut MKRO ist die Erfüllung von Mindeststandards allein keine hinreichende Vorrausetzung für die Funktionsausweisung in einem normativ-planerischen Zentrale-Orte-Konzept. Die Auswahl und Festlegung Zentraler Orte ist vielmehr das Ergebnis einer Abwägung auf Grundlage eines gesamträumlichen planerischen Konzepts.[33]

Sicherung der Nahversorgung und Zentrale Orte

Entsprechend des gesetzlichen Auftrags der Raumordnung, Chancengerechtigkeit in der Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen zu gewährleisten, zählt auch die Sicherung der Nahversorgung zu ihren zentralen Aufgaben. Gleichwohl ist ihr Einfluss aufgrund der privatwirtschaftlichen Organisationsstrukturen im Einzelhandel geringer als in anderen Bereichen der Daseinsvorsorge. Er beschränkt sich im Wesentlichen auf eine rahmengebende Steuerungsweise und die Initiierung von Modellprojekten. Dabei muss die Raumordnung den Rahmen einerseits ausreichend weit fassen, damit attraktive Einzelhandelsbetriebe an geeigneten Standorten weiterhin bestehen können. Andererseits muss sie darauf hinwirken, dass Schwächungen

(31) Vgl. Greiving, S. u. a. (2015): Reform der Zentrale-Orte-Konzepte in den Ländern und Folgen für Siedlungsstruktur und Daseinsvorsorge. Gutachten im Auftrag des BBSR, Endbericht, Dortmund

(32) Vgl. Einig, K. / Jonas, A. (2009): Ungleiche Lebensverhältnisse in Deutschland. In: EUROPA Regional. Jg. 17, H. 3, S. 131

(33) Vgl. MKRO-Entschließung „Zentrale Orte" vom 9.3.2016, S. 6

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

von Innenstädten und Ortskernen als Zentren der Nahversorgung durch konkurrierende und unverhältnismäßig große Standorte im Außenbereich (sog. „Grüne Wiese") vermieden werden. Weitere Ziele der raumordnerischen Einzelhandelssteuerung sind die Reduzierung des Flächenverbrauchs, die Verhinderung von Zersiedlung und die Verringerung des Individualverkehrs.

Allerdings ist die dynamische Entwicklung im Einzelhandel von sehr unterschiedlichen Faktoren auf der Nachfrager- und der Anbieterseite getrieben: Die Konsummuster haben sich weiter ausdifferenziert und vor allem durch eine erhöhte Mobilität sowie ein gesteigertes Preisbewusstsein verändert. Gleichzeitig ist die Anbieterseite von Konzentrationsprozessen, Verkaufsflächenvergrößerungen und intensivem Wettbewerb geprägt. Der Trend zum Rückzug kleinerer Lebensmittelläden aus ländlichen Räumen ist insofern ungebrochen. Die zurückgehende Nahversorgungsinfrastruktur verringert die Attraktivität insbesondere von ländlichen Räumen und geht oft mit einem Verlust der sozialen Funktion der entsprechenden Geschäfte einher.[34]

Zwischen den kleineren, für die Nahversorgung besonders relevanten Betriebstypen unter 800 qm Verkaufsfläche (§ 11 Abs. 3 BauNVO), und den großflächigen Einzelhandelsformen bestehen enge Wechselwirkungen. So hat sich in Deutschland wohl auch infolge baurechtlicher Größenbeschränkungen und landesplanerischer Regelungen ein im europäischen Vergleich besonders hoher Anteil der Einzelhandelsbetriebe knapp unterhalb der Grenze zur Großflächigkeit herausgebildet.[35]

Die Karte 13 verdeutlicht, in welchen Räumen die Ausrichtung der – inzwischen für die Nahversorgung besonders relevanten Supermärkte und Discounter – an das Zentrale-Orte-Konzept erzielt wurde. Insgesamt ist zu attestieren, dass ein hoher Bevölkerungsanteil, der die Nahversorgungseinrichtungen fußläufig erreicht, deutlich mit der Verteilung der Zentralen Orte korrespondiert und hier eine im Vergleich zum Umland bessere Nahversorgungssituation besteht. Die Darstellung zeigt aber auch, dass in dünn besiedelten ländlichen Räumen oftmals der nächste Lebensmittelmarkt nicht fußläufig in 1.000 m Luftliniendistanz erreichbar ist. Bundesweit gilt dies für 28 % der Bevölkerung. Insgesamt besteht ein großräumiges West-Ost- und ein kleinräumiges Stadt-Land-Gefälle in der Erreichbarkeit. So erreichen bundesweit in Großstädten 92 % der Bevölkerung den nächsten Supermarkt oder Discounter fußläufig, in den Landgemeinden hingegen nur knapp 37 %.

Zu einer direkten Steuerung der Nahversorgung ist die Landesplanung nicht ermächtigt. Um die bestehenden Nahversorgungsstrukturen zu erhalten, werden in den Landesraumordnungsplänen aber wesentliche Regelungen zu großflächigen Einzelhandelsvorhaben festgelegt. Diese Regelungen richten sich an vier raumordnerischen Prinzipien aus. Die ersten beiden beinhalten Standortvorgaben und die letzten beiden Vorgaben zu Art und Umfang der Ansiedlungsprojekte:

- *Konzentrationsgebot bzw. Zentralitätsgebot*: Die Ausweisung, Errichtung oder Erweiterung von Einzelhandelsgroßprojekten ist im Ergebnis der landes- und regionalplanerischen Anwendung von § 11 Abs. 3 BauNVO nur auf einer bestimmten Zentralitätsstufe zulässig (meist Mittel- und Oberzentren).

- *(Städtebauliches) Integrationsgebot:* Im Sinne des Leitbildes der kompakten europäischen Stadt sind vorrangig Stadt- und Ortsmitten als Standorte für neue Handelseinrichtungen vorzusehen. Für nicht zentrenrelevante Warenangebote kommen auch städtebauliche Randlagen in Betracht.

- *Kongruenzgebot:* Die Verkaufsfläche und das Warensortiment der Einzelhandelsgroßprojekte sind so zu bemessen, dass der Einzugsbereich des Vorhabens (Strahlkraft) dem zentralörtlichen Verflechtungsbereich der Standortgemeinde entspricht bzw. diesen nicht wesentlich überschreitet.

- *Beeinträchtigungsverbot:* Bedeutet das Verbot von Beeinträchtigungen der Funktionen angrenzender Orte bzw., dass eine verbrauchernahe Versorgung der Bevölkerung nicht beeinträchtigt werden darf.

Anhand der genannten raumordnungspolitischen Prinzipien ist die Ansiedlung der großflächigen Einzelhandelsbetriebe in den einzelnen Ländern weitestgehend klar und umfassend geregelt. Mit Ausnahme von Nordrhein-Westfalen[36] und Rheinland-Pfalz regeln alle Länder die

(34) Vgl. BMUB (2014): Sicherung der Nahversorgung in ländlichen Räumen. Impulse für die Praxis, Bonn

(35) Eigene Auswertung auf Basis von Eurostat-Daten: Verkaufsflächen von Ladengeschäften im Einzelhandel in Quadratmeter (2007)

(36) In Nordrhein-Westfalen wird eine Steuerung des großflächigen Einzelhandles über die sog. „zentralen Versorgungsbereiche" (BauGB) praktiziert. Hierbei wird – über die überörtliche Versorgungsfunktion der zentralen Versorgungsbereiche – nur mittelbar ein Bezug zum Zentrale-Orte-Konzept hergestellt.

(37) Vgl. Janning, H. (2015): Planungsrechtliche Steuerung von FOC-Vorhaben in Deutschland. Vortrag auf der Fachtagung „Innenstadt und Factory Outlet Center – Gemeinsam einsam?" (Redemanuskript). Vorgetragen am 19. März 2015 in Wolfsburg, S. 7

(38) OVG Lüneburg, Urt. v. 15.03.2012 – KN 152/10

(39) Vgl. Greiving, S. u. a. (2015): Reform der Zentrale-Orte-Konzepte in den Ländern und Folgen für Siedlungsstruktur und Daseinsvorsorge. Gutachten im Auftrag des BBSR, Endbericht, Dortmund, S. 98

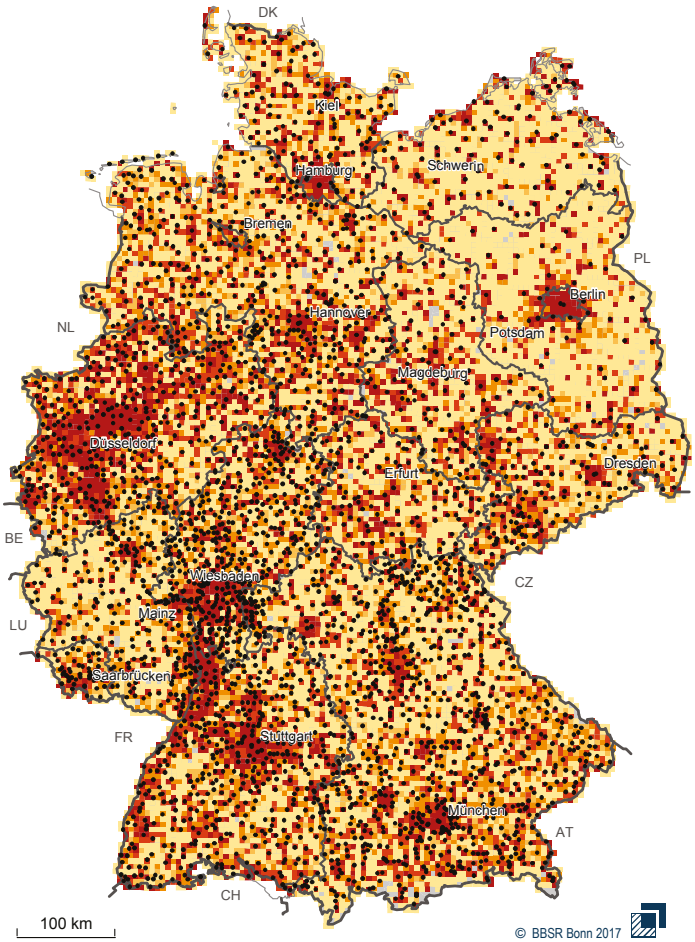
Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Konzentration, die Integration, die Kongruenz sowie die Nichtbeeinträchtigung der benachbarten Orte in Gestalt von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung. Beim Konzentrationsgebot unterscheiden sich die Regelungen in Bezug auf Ausnahmeregelungen und Zulässigkeit je nach zentralörtlicher Stufe. In Nordrhein-Westfalen fällt das Konzentrationsgebot weg, weil die angestrebte Standortverteilung über die Ausweisung zentraler Versorgungsbereiche gesteuert wird und nicht über das Zentrale-Orte-Konzept. Zudem ist in Nordrhein-Westfalen jede Gemeinde ein Zentraler Ort. Das Integrationsgebot lässt Planungen großflächiger Einzelhandelsbetriebe hier mit überwiegend zentrenrelevanten Sortimenten aber nur in zentralen Versorgungsbereichen nach dem BauGB zu. Ebenso zielt das Beeinträchtigungsverbot auf die zentralen Versorgungsbereiche der Nachbarkommunen ab, und das Kongruenzgebot ist mit Bezug auf die Kaufkraft der Bewohner in der Gemeinde formuliert. Rheinland-Pfalz verzichtet ganz auf ein Kongruenzgebot.

Das Kongruenzgebot ist nach vorherrschender Fachmeinung für die Planung von großflächigen Einzelhandelsvorhaben aber besonders relevant, da bei diesen der Einzugsbereich häufig über den Versorgungsbereich der Standortgemeinde hinausgeht und die Anforderungen an dessen rechtliche Bestimmtheit besonders hoch sind.[37] Demgemäß musste Niedersachsen infolge eines obergerichtlichen Urteils die Mittelbereichsabgrenzung justiziabel vornehmen. Mit der jüngsten Änderung des LROP wurde das Kongruenzgebot zu einem Grundsatz abgestuft und die unteren Landesplanungsbehörden mit der Festlegung der mittel- und oberzentralen Kongruenzräume beauftragt.[38] Thüringen ist das einzige Land, welches das Integrations-, Kongruenzgebot und Beeinträchtigungsverbot nur als Grundsatz formuliert hat.

Ein im Auftrag des BBSR angefertigtes Gutachten kommt zudem zu dem Schluss, dass eine bestimmbare bzw. justiziable Festlegung von Versorgungsbereichen (Mittelbereiche) im Zusammenhang mit Kongruenzgeboten und Beeinträchtigungsverboten (künftig) erforderlich ist.[39] Somit erhöhen die rechtlichen Anforderungen im Bereich des großflächigen Einzelhandels insgesamt den Druck zur Fortschreibung der Zentrale-Orte-Konzepte.

Karte 13
Zentrale Orte und Erreichbarkeit von Supermärkten und Discountern 2015



Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR, Wer-zu-Wem Verlag
Geometrische Grundlage: 5x5km Rasterzellen
Bearbeitung: G. Lackmann

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Ungeachtet der landesplanerischen Möglichkeiten zeigen sich in der Realität immer wieder Standortprojekte, die für die Sicherung der Nahversorgung ungünstig sind. Diese werden häufig über Zielabweichungsverfahren realisiert. Auch ungesteuerte Nutzungsänderungen von großflächigen Einzelhandelseinrichtungen, Agglomerationen nicht großflächiger Einzelhandelsbetriebe, deren Verkaufsfläche in Summe die Großflächigkeitsgrenze überschreitet oder solche Bauprojekte, die von vorneherein auf stufenweise Flächenerweiterungen angelegt sind, stehen raumordnerischen Zielen häufig entgegen. Dabei wird infolge einer immer älter werdenden Gesellschaft die Frage fußläufiger Erreichbarkeit von Nahversorgungseinrichtungen künftig stark an Bedeutung gewinnen.

Es bleibt auch abzuwarten, welche Anforderungen künftig aus dem zunehmenden Online-Handel resultieren werden. Denn dieser entzieht sich weitgehend den klassischen Steuerungsinstrumenten und hat gerade in den zentrenrelevanten Sortimenten einen großen Anteil. Tendenziell erhöht die Zunahme des Online-Handels den Druck auf die Einhaltung raumordnerischer Standards, da weitere dezentrale Angebote die stationären Angebote in Zentralen Orte zusätzlich schwächen können. Andererseits kann der Online-Handel auch Chancen für die Versorgung in dünn besiedelten Regionen eröffnen. Vor diesem Hintergrund gilt es, den Vollzug der Ziele und Grundsätze der Raumordnung einzufordern und die klassischen Instrumente auf ihre beabsichtigte Steuerungswirkung hin zu überprüfen.

Schaffung tragfähiger Siedlungs- und Versorgungsstrukturen

Der demografische Wandel geht mit einer tiefgreifenden räumlichen Ausdifferenzierung einher. Diese ist auf Ebene einzelner Siedlungsteile stärker ausgeprägt als auf der gemeindlichen oder regionalen Ebene: Während einzelne Gemeindezentren oder Hauptorte eine vergleichsweise stabile Entwicklung haben oder noch leicht wachsen, laufen periphere Siedlungsteile Gefahr, weiter an Bevölkerung und damit an Tragfähigkeit für zentrale Infrastrukturen zu verlieren. Insbesondere kleinere Dörfer, Ortsteile oder Splittersiedlungen, die im ländlichen Raum liegen und/oder eine größere Entfernung zum nächsten Hauptort aufweisen, sind durch solche Prozesse gefährdet. Vor diesem Hintergrund wirft die im Leitbild „Daseinsvorsorge sichern" geforderte Schaffung tragfähiger Siedlungs- und Versorgungsstrukturen auch die Frage nach den langfristigen Entwicklungsperspektiven ländlicher Schrumpfungsräume auf.

Praktische Erfahrungen mit dem Rückbau von Gebäuden und Infrastrukturen liegen bisher im Rahmen des Stadtumbaus vor. Die Erfahrungen lassen sich nur teilweise auf die Anpassung peripherer Siedlungsteile im ländlichen Raum übertragen. Denn dort stehen einzelne oder wenig Betroffene und Einzelfallentscheidungen mit individuell großer Tragweite im Mittelpunkt. Auch spielen unterschiedliche gesetzliche Rahmenbedingungen eine Rolle. Die bisherige Förderpraxis im Rahmen der Dorferneuerung oder des Dorfumbaus ist zudem weniger auf eine Rückzugsstrategie, sondern stärker auf Innenentwicklung und Revitalisierung von Ortskernen ausgerichtet. Gleichwohl bieten einzelne Förderansätze (z. B. LEADER) bereits heute Ansatzpunkte für die Förderung von Anpassungsstrategien und deren Einbindung in regionale Entwicklungskonzepte.

Insgesamt mangelt es an belastbaren Erkenntnissen und einer ergebnisoffenen Diskussion zur Anpassung peripherer und ländlicher Siedungsteile. Neben politischen Vorbehalten liegt dies in Wissenslücken und methodischen Unsicherheiten begründet, wenn es um die Abschätzung langfristiger Entwicklungsperspektiven peripherer Ortsteile oder Einzellagen geht.[40] Bei diesen können bereits individuelle Wohnstandortentscheidungen zu Abweichungen von der angenommen Entwicklung führen. Insofern ergibt die wissenschaftliche und politische Diskussion zum Rückbau ein kontroverses Meinungsbild.[41]

Angesichts dieser Ausgangssituation wurde im Rahmen von MORO eine inhaltliche Konzeption für ein Planspiel zur Anpassung peripherer Siedlungsteile mittels eines strategischen Rückzugs entwickelt.[42] Dieser meint ein strategisch-planerisches Handeln von Kommunen insbesondere im ländlichen Raum. Die Entscheidung zum Rückbau wird trotz etwaiger noch vorhandener Nutzungen gefällt, um gezielt die gesamtgemeindliche Entwicklung und die Perspektiven als Ganzes zu stärken. Dieser Prozess soll rechtlich, planerisch und finanziell abgesichert und in einem transparenten Diskussionsprozess umgesetzt werden. Form und Umsetzung des Rückzugs können je nach den lokalen Rahmenbedingungen

(40)
Vgl. Burlein, F. (2013): Menschenleere Landstriche: Wüstung unbequem, aber auch unabwendbar. In: Bundesbaublatt, Heft 1–2, S. 45

(41)
Vgl. Gutsche, J.-M. u. a. (2015): Planspiel „Anpassung peripherer Siedlungsstrukturen". 1. Zwischenbericht, Gutachten im Auftrag des BBSR, Hamburg/Dresden, S. 8 ff.

(42)
Die Projektarbeiten wurden von einem Begleitkreis betreut. Diesem gehörten 20 Vertreter und Vertreterinnen aus Wissenschaft, Landesraumordnung und kommunaler Praxis an.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 5
Dimensionen eines strategischen Rückzugs

Rückzugsstufe	Rückzugsebene	Handlungsfeld	Umsetzungsoption	Vorgehensweise
vollständig	funktional	Gebäudebestand	freiwillige Mitarbeit	eher aktiv
teilweise	physisch	Technische Infrastruktur	Anreize	eher passiv
	rechtlich-planerisch	Soziale Infrastruktur	Zwangsanordnung	
		Kulturelle Infrastruktur		
		Brandschutz		
		Rettungswesen		

© BBSR Bonn 2017

Quelle: Eigene Darstellung nach Gutsche, J.-M. u. a. (2015): Planspiel „Anpassung peripherer Siedlungsstrukturen". 1. Zwischenbericht, Gutachten im Auftrag des BBSR, Hamburg/Dresden, S. 29 f.

unterschiedlich sein und lassen sich anhand von fünf Dimensionen beschreiben.

Es können zwei grundlegende *Rückzugsstufen* unterschieden werden: Der vollständige Rückzug erfasst den in der strategischen Diskussion befindlichen Ortsteil oder die Einzellage in ihrer Gesamtheit. Der teilweise Rückzug betrifft nur einen bestimmten Teilbereich, während für den verbleibenden Ortsteil keine oder sogar erhaltende Maßnahmen vorgesehen sind. Um einen dauerhaften Erhalt zu gewährleisten, sind seitens der Kommune oder anderer Akteure je nach Situation bewusste Entwicklungsimpulse notwendig.

Bei der *Rückzugsebene* sind drei unterschiedliche Ebenen zu unterscheiden: Während beim funktionalen Rückzug nur bestimmte Funktionen in dem betroffenen Ortsteilen perspektivisch nicht mehr aufrecht zu erhalten sind, werden beim physischen Rückbau auch die zu den Funktionen gehörenden Gebäude und Infrastrukturen zurückgebaut. Im Ergebnis entstehen mehr oder weniger renaturierte Flächen. Beim rechtlich-planerischen Rückzug wird der planungsrechtliche Status des betreffenden Ortsteils oder der betreffenden Einzellage so verändert, dass sich perspektivisch ein Rückzug ergibt, weil bestimmte Nutzungen oder Veränderungen (z. B. Neubau) nicht mehr möglich sind oder bestimmte Versorgungsstandards aufgegeben bzw. künftig nicht mehr eingehalten werden müssen.

Ein vollständiger strategischer Rückzug aus einem kleinen Ortsteil betrifft nahezu alle kommunalen *Handlungsfelder*. In der MORO-Studie haben sich zunächst die Handlungsfelder Gebäudebestand, technische Infrastruktur, soziale und kulturelle Infrastruktur sowie Brandschutz und Rettungswesen als besonders wichtig herauskristallisiert. Sie lösen entweder eine kommunale Entscheidungssituation mit der im Raum stehenden Option eines strategischen Rückzugs aus oder spielen bei der Abwägung der unterschiedlichen *Handlungsoptionen* eine zentrale Rolle. Die MORO-Studie zeigte außerdem, dass ein grundsätzliches Interesse an dem Thema Anpassung peripherer Siedlungsstrukturen besteht, wobei dies bei den kommunalen Spitzenverbänden tendenziell stärker ausgeprägt ist als bei den Ländern.

MORO-Planspiel „Anpassung peripherer Siedlungsstrukturen"

Die räumliche Ebene des beabsichtigten Planspiels sind kleinere Ortsteile und Einzellagen im ländlichen Raum. Das Planspiel soll an einer konkreten kommunalen Entscheidungssituation (z. B. Sanierung einer Brücke oder Kanalisation) anknüpfen und nicht am Unterschreiten einer bestimmten Einwohnerzahl. Ziel ist es, von der anlassbezogenen Diskussion zu einer strategischen Diskussion über die Zukunft eines Ortsteils zu gelangen. Anders als das Akzeptieren einer schleichenden passiven Sanierung soll der strategische Rückzug die Kommunen befähigen, eine zukunftsorientierte Entwicklungsplanung zu betreiben. Dementsprechend bedarf ein strategischer Rückzug der Einbindung in eine regionale Gesamtstrategie. Dies schließt die Konzentration von Infrastruktur und Einrichtungen an tragfähigen Siedlungskernen ein und erhöht die Möglichkeit eines kommunalen Mehrwerts. Außerdem kann der Rückzug einen interkommunalen Ausgleich erfordern.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Schlussfolgerungen

Die verschiedenen Bereiche der Daseinsvorsorge werden in den Landesraumordnungs- und Regionalplänen durch textliche und zeichnerische Festlegungen in unterschiedlicher Intensität abgedeckt. Vor allem in den neuen Plänen wird infolge des fortschreitenden Bevölkerungsrückgangs der Bereich der Daseinsvorsorge inhaltlich umfassender thematisiert. Etwa 70 % der landesplanerischen Festlegungen zur Daseinsvorsorge erfolgen als Grundsätze und nur 30 % als Ziele der Raumordnung. Auf der Ebene der Regionalplanung hingegen werden über die Hälfte der Festlegungen in Form von Zielen getroffen.

Landes- und Regionalplanung sind künftig gefordert, sich noch intensiver und inhaltlich umfassender als bisher mit dem Thema der Daseinsvorsorge auseinanderzusetzen. Die Bereitschaft hierzu hängt nicht nur vom demografischen Handlungsdruck ab, sondern auch von den verfügbaren personellen und inhaltlichen Kapazitäten der Regionalplanungsträger. Diese sind je nach Land und Region unterschiedlich und bedürfen auch mit Blick auf einen verstärkten Einsatz informeller Instrumente einer Ausweitung.

Informelle Instrumente können wichtige Beiträge zur Sicherung der Daseinsvorsorge leisten. Sie sind flexibler als formelle Instrumente und eigenen sich besonders gut für die Einbeziehung vieler verschiedener Akteure, zur Vertrauensbildung und zur Konsensfindung. In diesem Prozess kann der Regionalplanungsebene eine wichtige Schlüsselfunktion obliegen.

Die im Leitbild „Daseinsvorsorge sichern" geforderte Anpassung der Zentrale-Orte-Konzepte ist in den einzelnen Ländern unterschiedlich weit fortgeschritten. Mit einigen Ausnahmen erfolgte ein Übergang vom vier- auf das dreistufige Konzept mit Ober-, Mittel- und Grundzentren. In der Regel ging dies mit einer Reduktion der Zahl der Zentralen Orte einher, einzelne Länder haben hingegen weitere Zentrale Orte ausgewiesen. Die Anpassungen in den Zentrale-Orte-Konzepten waren teilweise politischen Überlegungen geschuldet oder vollzogen bereits eingetretene Entwicklungen nach. Allerdings müssen Ab- oder Höherstufungen einzelner Zentraler Orte nicht immer unmittelbare Auswirkungen auf die jeweilige Versorgungssituation vor Ort haben. Neben einer besonderen Berücksichtigung von Zentralen Orten durch kommunale Finanzausgleichsysteme[43] und Fördersysteme ist es entscheidend, ob und in welcher Form die Einstufungen ihren Niederschlag in öffentlichen und privaten Standortentscheidungen finden und wie die Bevölkerung im Versorgungsbereich mit ihrer Nachfrage mittel- bis langfristig darauf reagiert.

Bei der Ausweisungspraxis von Zentralen Orten zeigt sich, dass einzelne Länder von den eigenen planerischen Vorgaben (z. B. Tragfähigkeitsschwellenwerte) in größerem Maße abweichen. Auch bestehen infolge der demografischen Entwicklung vielerorts Überprüfungserfordernisse für den zentralörtlichen Status von Gemeinden. Prinzipiell sollten nur solche Gemeinden als Zentraler Ort festgelegt werden, die aufgrund ihrer funktionalen Ausstattung und ihrer Potenziale einen bereichsbildenden Bedeutungsüberschuss aufweisen.

Bei der regionalen Daseinsvorsorge spielen mittelzentrale Versorgungsbereiche und deren Tragfähigkeit eine wesentliche Rolle. Mit Ausnahme von Bayern weisen 2015 alle Landesraumordnungspläne entsprechende Bevölkerungsschwellenwerte auf, die teilweise nach Raumkategorien differenziert sind. Allerdings bedingt eine Festlegung von Schwellenwerten für Mittelbereiche nicht, dass tatsächlich eine entsprechende Abgrenzung erfolgt.[44]

Angesichts der Regionalisierung von Wohnen und Arbeiten und der vielfältigen Veränderungen beim Konsumverhalten (z. B. Online-Handel) fehlen aktuelle und empirisch belastbare Aussagen hinsichtlich der benötigten Mindestnachfrage und zu Einzugsbereichen von Gütern und Dienstleistungen. Diese Erkenntnisse sind eine zentrale Voraussetzung, um die im Leitbild 2016 geforderte gemeinschaftliche Überprüfung der Erreichbarkeit und Tragfähigkeit zentralörtlicher Einrichtungen der regionalen Daseinsvorsorge zu leisten.

Die Relevanz des Instruments funktionsteiliger Zentraler Orte zeigt sich an der vermehrten Ausweisung funktionsteiliger Mittelzentren. Ihr Erfolg hängt von der praktischen Ausgestaltung ab. Sie wird in einzelnen Ländern unterschiedlich gehandhabt und bedarf einer obligatorischen Evaluierung, um weitergehende Einschätzungen für die praktische Umsetzung zu finden. Teilweise

(43)
In sieben Ländern finden die Zentrale-Orte-Konzepte Berücksichtigung in den kommunalen Finanzausgleichssystemen.

(44)
So weisen die aktuell in Kraft befindlichen Landesraumordnungspläne in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Sachsen-Anhalt keine Mittelbereiche aus. Ebenso verzichtet Bayern im aktuellen LEP 2013 auf eine Ausweisung mittelzentraler Versorgungsbereiche, wobei gleichzeitig rund 60 Gemeinden, die bisher überwiegend „mögliche Mittelzentren" waren, als „neue Mittelzentren" ausgewiesen wurden. Auch der Entwurf eines neuen LEP von Sommer 2016 sieht umfassende Aufstufungen im Zentrale-Orte-Konzept vor. Daneben haben die Länder Rheinland-Pfalz und Hessen bereits aktiv mit den Vorbereitungen für eine Fortschreibung ihrer Zentrale-Orte-Konzepte begonnen. Im aktuellen Entwurf des Landesraumordnungsplans für Nordrhein-Westfalen wird auf eine Fortschreibung des Zentrale-Orte-Konzepts bewusst verzichtet. Diese soll nach Inkrafttreten des neuen LEP in dessen Laufzeit angegangen werden.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

sind zukünftig auch stärkere Präzisierungen seitens der Raumordnung in Bezug auf die konkrete organisationsrechtliche und thematische Ausgestaltung von funktionsteiligen Zentralen Orten erforderlich.

Die Landesraumordnungspläne thematisieren in der Regel die Notwendigkeit einer ausreichenden Erreichbarkeit der Zentralen Orte aus ihren Versorgungsbereichen. Allerdings enthalten nur sieben Pläne konkrete und quantifizierte Angaben zur Erreichbarkeit. Diese sind oft nur in der Begründung zu finden. Für die Zukunft ist insofern eine verbindlichere Ausweisung – etwa als Grundsatz der Raumordnung – sowie eine Angleichung der Orientierungswerte durch die Länder anzustreben.

Die Ausstattungskataloge der Länder weisen je nach Funktionsbereich und zentralörtlicher Ebene erhebliche Unterschiede auf. Sie sind meist sehr allgemein formuliert und besitzen nur eine Orientierungsfunktion. Hier sind künftig eine stärkere Verbindlichkeit und eine Differenzierung zwischen verbindlichen Einrichtungen in Form von Mindeststandards und empfohlenen Einrichtungen im Sinne rangstufenüblicher Ausstattungsmerkmale anzustreben.

Bereits seit den Leitbildern 2006 haben die Länder ihre Zentrale-Orte-Konzepte weiterentwickelt und daran anknüpfend Ziele und Grundsätze der Raumordnung zu einzelnen Daseinsvorsorgebereichen formuliert. Allerdings wird die Wirkung der Zentrale-Orte-Konzepte durch die ausgeführten Steuerungs- und Vollzugsdefizite geschwächt. Insofern bedarf es zur Zielerreichung entsprechender materieller und politischer Unterstützung.[45]

Zudem sind weitere Anpassungen erforderlich, die den realen vorhandenen zentralörtlichen Funktionen sowie den demografischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ausreichend Rechnung tragen. Hierzu sollte auch die Diskussion um die konzeptionelle Weiterentwicklung der Zentrale-Orte-Konzepte intensiviert werden. So bietet der Ansatz der zentralörtlichen Funktionsräume in Bereichen, wo tradierte monozentrale und funktionsteilige Konzepte nicht mehr effektiv anwendbar sind, große Potenziale und sollte daher weiter als eine mögliche Weiterentwicklungsvariante untersucht werden.[46] Auch gilt es die Potenziale von Teilfortschreibungen älterer Planwerke oder sachlicher Teilpläne zur Daseinsvorsorge zu nutzen. Letztere wurden bisher nur vereinzelt verabschiedet.[47]

Die Raumordnung gibt den rechtlichen Rahmen für die Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe vor, um die Ziele der Raumordnung – insbesondere die Sicherung einer möglichst flächendeckenden Nahversorgung – nicht zu gefährden. Damit dieses Ziel effizient verfolgt werden kann, sollte die Einhaltung der bestehenden Steuerungsgebote beständig eingefordert werden. Ferner sollten Regelungslücken geschlossen und Versorgungsbereichsabgrenzungen vorgenommen werden, um dem Justiziabilitätserfordernis planerischer Vorgaben Genüge zu tun.

Angesichts der künftigen Bevölkerungsentwicklung und der damit einhergehenden kleinräumigen Differenzierung wird eine ergebnisoffene Diskussion hinsichtlich der Notwendigkeit und Ausgestaltung eines strategischen Rückzugs immer dringender. Strategischer Rückzug ist als bewusstes Vorgehen zu verstehen, das in eine regionale Gesamtstrategie zur Sicherung tragfähiger Siedlungskerne einzubinden und durch geeignete Maßnahmen zur Innenentwicklung zu flankieren ist. Innerhalb einer regionalen Gesamtstrategie gilt es auch, die Zentralen Orte als tragfähige Siedlungseinheiten mit vergleichsweise hoher Lebensqualität zu stabilisieren.

Das Standortverhalten privater und öffentlicher Einrichtungen sowie die Nachfrage der Nutzer entscheidet darüber, welche Angebote der Daseinsvorsorge auf Dauer vorgehalten werden. Und je weniger die planerischen Vorgaben sowie definierten Schwellen zur Tragfähigkeit und Erreichbarkeit mit den realen demografischen und ökonomischen Gegebenheiten vor Ort übereinstimmen, desto größer ist die Gefahr der Unterauslastung und steigender Kosten. Den Akteuren fällt es aber oft noch schwer vom bisherigen Status quo abzuweichen, die Erfordernisse zu kommunizieren und die dazu entsprechenden Entschlüsse zu fassen. Vor diesem Hintergrund ist die Raumordnung auf allen Ebenen gefordert, den regionalen Akteuren die Notwendigkeit von Anpassungen bei der regionalen Daseinsvorsorge zu vermitteln.

(45)
u. a. Danielzyk, R. u. a. (2016): Daseinsvorsorge in der Regionalplanung und Möglichkeiten ihrer formellen und informellen Steuerung. Gutachten im Auftrag des BBSR im Rahmen der Modellvorhaben der Raumordnung (MORO), Endbericht, Hannover/Münster, S. 26 f.

(46)
Bei einem Funktionsraum handelt sich um einen Standortraum, der sich durch überlagerte Verflechtungen auszeichnet, bei denen Versorgungsaufgaben wechselseitig mit übernommen werden, ohne dass eine klare Dominanz eines oder mehrerer Orte erkennbar wäre. Hier ist deshalb zwar ein Versorgungsraum festlegbar, aber kein Zentraler Ort. Ausführlich hierzu Winkel R./Greiving, S. (2008): Zentrale-Orte-Konzepte in praxisorientierter Weiterentwicklung. Monozentrale Orte, Städteverbünde und Zentralörtliche Funktionsräume. In: Raum-Planung. Nr.141, S. 266. Empirische Untersuchungen zu den Potenzialen des zentralörtlichen Funktionsraums finden sich auch in Furkert, M. (2015): Erkennen und Handeln: Restrukturierung der landesplanerischen Mittelbereiche in Rheinland-Pfalz, Hamburg und Flex, F. (2015): Zentralörtliche Funktionsräume – Empirische Ermittlung und konzeptionelle Ausgestaltung am Beispiel der Planungsregion Düsseldorf, Dortmund

(47)
z. B. von der Region Anhalt-Bitterfeld-Wittenberg

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

4 Kooperation und Beteiligung

In den Modellvorhaben der Raumordnung (MORO) werden seit 2006 innovative Ansätze zur Sicherung der regionalen Daseinsvorsorge erprobt und in den Regionen umgesetzt. Die Modellvorhaben basieren auf regionalen Kooperationsprozessen und sehen die Einbeziehung aller relevanten Akteure einschließlich der Bürgerschaft vor. Die Übertragung der Ergebnisse auf andere Regionen ist ein zentrales raumordnungspolitisches Ziel der Modellvorhaben und dient der im Leitbild geforderten Erprobung innovativer Ansätze zur Sicherung der Daseinsvorsorge. Dies trifft auch auf die Sicherung der Daseinsvorsorge in Grenzräumen zu, wie sie z. B. im Rahmen von Interreg erfolgt. Regionale Kooperation und bürgerschaftliches Engagement sind kein Selbstzweck, sondern müssen an konkreten Aufgaben ansetzen. Ihr Erfolg hängt von bestimmten Rahmenbedingungen ab, die im Folgenden auf der Grundlage der Modellvorhabenforschung des BBSR thematisiert werden.

Modellvorhaben der Raumordnung

Die Ergebnisse der beiden vorbereitenden Modellvorhaben „Masterplan Daseinsvorsorge – Regionale Anpassungsstrategien“ und „Demografischer Wandel – Region schafft Zukunft“ mit sieben Modellregionen mündeten 2011 in dem Leitfaden „Regionalstrategie Daseinsvorsorge“. Er bildete eine wesentliche Grundlage für das 2011 gestartete Aktionsprogramm „Regionale Daseinsvorsorge“ (ArD), in dessen Rahmen 21 Modellregionen eine integrierte Regionalstrategie Daseinsvorsorge entwickelten. Mittels Umsetzungsprojekten wurde ein nahtloser Übergang in die Umsetzungsphase und eine praxisnahe Übertragung der Ergebnisse auf andere Regionen angestrebt. In einigen Modellregionen fanden die Konzepte mit strategischen Empfehlungen Eingang in die formelle Regionalplanaufstellung. Die Erfahrungen aus dem Aktionsprogramm sind 2015 in die Überarbeitung des Leitfadens„Regionalstrategie“ eingeflossen, der dem bundesweiten Wissenstransfer dient.

Als zentrale Ergebnisse des Aktionsprogramms sind festzuhalten:

- Die Lösungsansätze spiegeln ein breites Spektrum an Handlungsoptionen wider. Es reicht von der interkommunalen Zusammenarbeit über Neustrukturierung oder verbesserte Erreichbarkeit bis hin zu temporär mobilen Lösungen.
- Die Diskussion alternativer Anpassungen, die zu einer Einschränkung der regionalen Versorgungssituation führen, bildete im bisherigen Prozess eher die Ausnahme. Hierfür waren oft Akzeptanzprobleme und Haftungsansprüche beim Abweichen von Standards ursächlich.
- Neben Experimentier- und Öffnungsklauseln in fachgesetzlichen Regelungen und Vorgaben fordern die Modellregionen steuer- und versicherungsrechtliche Erleichterungen.
- Die Kosten unterschiedlicher Anpassungen wurden als letzter Baustein der Regionalstrategie nur vereinzelt konsequent ermittelt. Der Kostenaspekt spielt fast ausschließlich bei Projekten im Bereich der Ver- und Entsorgungsinfrastruktur eine Rolle.
- Die Modellregionen fordern von Bund und Ländern eine Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung durch eine bessere ressortübergreifende Koordination und abgestimmte Förderpolitik. Angesichts der vielfältigen Netzwerkaufgaben erachten sie außerdem eine ausreichende institutionelle Finanzierung für notwendig.

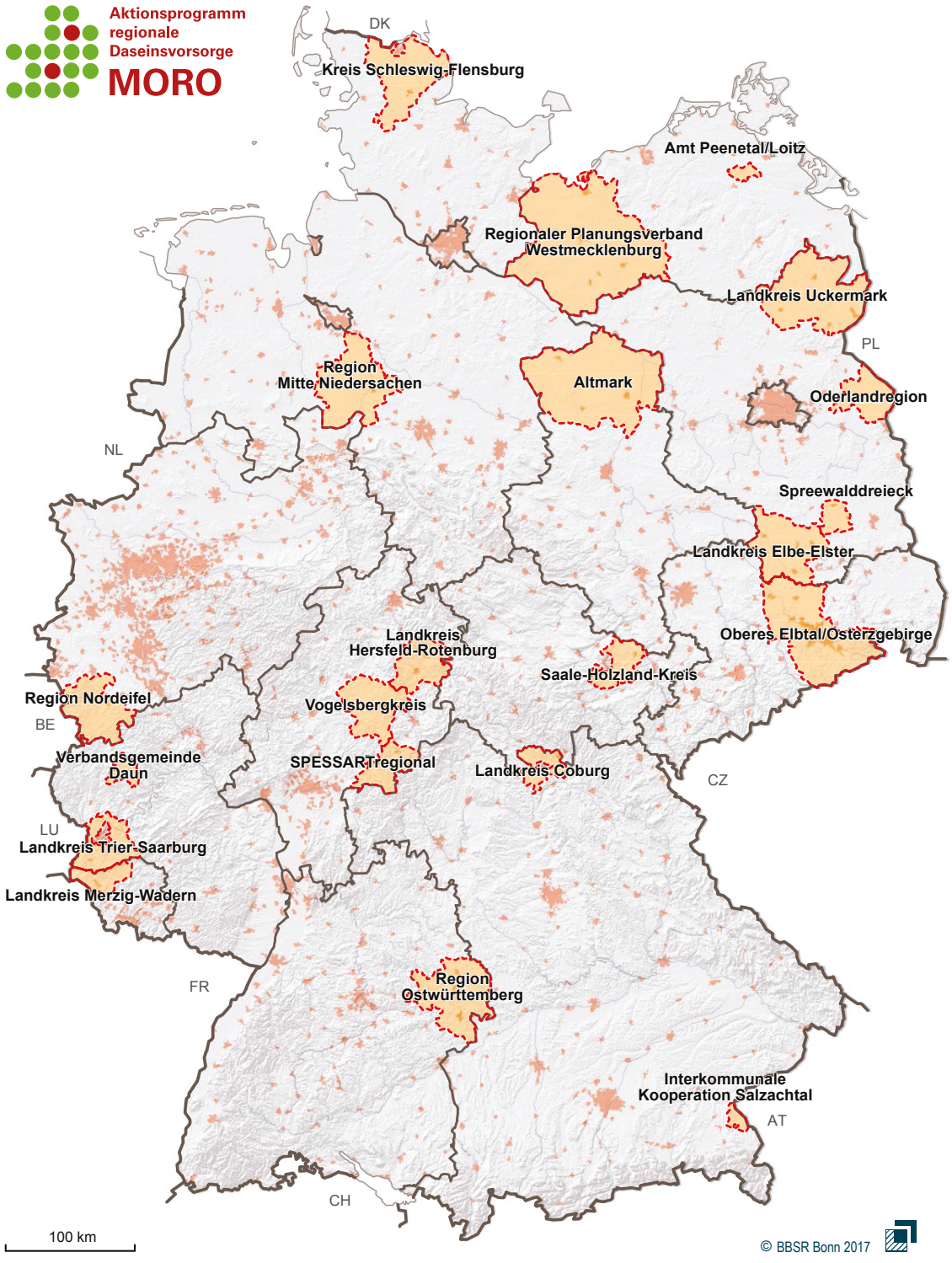
Regionalstrategie Daseinsvorsorge – Denkanstöße für die Praxis

Der Leitfaden gibt einen systematischen Überblick über die Ziele, methodischen Bausteine und Prozesse bei der Erarbeitung einer Regionalstrategie Daseinsvorsorge. Ziel ist es dabei nicht einen neuen Plan zu schreiben, sondern Gestaltungsspielraum zu gewinnen. Als zentrale methodische Bausteine werden Prognosen zur Bevölkerungsentwicklung, die Ermittlung von Erreichbarkeiten, Verfahren der Bedarfsermittlung und Szenarien zur Abschätzung der Nutzen und Kosten alternativer Anpassungsstrategien erläutert. Außerdem werden der Prozess der Erarbeitung beschrieben und dargestellt, wie eine Ergebnissicherung und Implementierung erfolgen können. Abschließend werden anhand ausgewählter Fallbeispiele die Herausforderungen und Möglichkeiten in verschiedenen Handlungsfeldern diskutiert.

Regionalstrategie Daseinsvorsorge – Leitfaden für die Praxis. Bundesministerium für Verkehr und Digitale Infrastruktur (Hg.), Berlin 2016

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Karte 14
Modellvorhaben Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge



Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR
Geometrische Grundlage: BKG, Gemeinden,
31.12.2009 © GeoBasis-DE/BKG
Bearbeitung: M. Spangenberg

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

- In der Regel sind gemischte Akteursnetzwerke, bestehend aus öffentlichen, wirtschaftlich agierenden sowie ehrenamtlich Tätigen, notwendig. Dies setzt eine Anerkennungskultur und finanzielle Anreizsysteme für bürgerschaftliches Engagement voraus.

- Die Modellregionen sehen die Gefahr, dass zu viele Aufgaben auf Ehrenamt und zivilgesellschaftliche Organisation übertragen werden und dadurch die engagierte Bürgerschaft überfordert wird.

Die Erarbeitung der Regionalstrategien stellte die Modellregionen vor große materielle und personelle Herausforderungen. Gleichwohl haben die Regionen mit der Regionalstrategie Daseinsvorsorge eine praxisnahe Handhabung, um Daseinsvorsorge vor Ort vorausschauend und aktiv zu gestalten. Hierzu wurden bereits frühzeitig und parallel zur Erarbeitung der Regionalstrategien erste kleinere Pilotprojekte gefördert. Im Mai 2013 startete ein zweiter Interessenaufruf, an dem sich alle 21 Modellregionen beteiligt haben.

Die Umsetzungsprojekte des Aktionsprogramms dokumentieren die breite Vielfalt an Herausforderungen und die Ideenvielfalt der Akteure vor Ort. Trotz großer inhaltlicher und organisatorischer Unterschiede sowie der relativ kurzen Laufzeit der Projekte lassen sich zentrale Erkenntnisse ableiten:

- Die Projekte waren in der Regel prozessual und lernend angelegt. Dies hat wesentlich zu ihrem Erfolg beigetragen. Veränderte Rahmenbedingungen (z. B. Ausscheiden wichtiger Partner, Klärung rechtlicher Fragen) erforderten flexible Reaktionen und hatten teilwiese Verzögerungen zur Folge.

- Erforderliche Anpassungen an den demografischen Wandel scheitern nicht immer aus technischen oder finanziellen, sondern auch aus politischen Gründen. Es gilt, noch stärker als bisher regional und interkommunal zu agieren.

- Geeignete Projekt- und Arbeitsstrukturen, eine Unterstützung auf der politischen Ebene vor Ort und die Einbeziehung Dritter sind wesentliche Erfolgsfaktoren. Projekte, die sich auf ausgewählte Einzelaspekte beziehen, sind in der Regel leichter umsetzbar.

- Dialog- und Beteiligungsverfahren sind eine Option, um die Akzeptanz der regionalen Akteure und Bevölkerung bei der Anpassung zu erhöhen. Dabei muss der konkrete Bezug oder Nutzen für den Einzelnen erkennbar sein.

- Eine Verstetigung der Projekte erfordert oft eine weitere finanzielle Förderung. Gleichwohl setzen einzelne Modellregionen künftig eigene Mittel ein bzw. das Projekt wird im Regelbetrieb oder von Dritten (z. B. Vereine) weitergeführt. Bei der Mehrzahl der Projekte ist zumindest eine Verstetigung in Teilaspekten erkennbar.

Kooperation und interkommunale Zusammenarbeit

Der fortschreitende Bevölkerungsrückgang erschwert es den Städten und Gemeinden zunehmend, einzelne Leistungen weiterhin isoliert zu erbringen. Oft sind eine Arbeitsteilung auf der gleichen zentralörtlichen Ebene und eine überörtliche Bedarfsdeckung notwendig, um eine ausreichende Daseinsvorsorge der Bevölkerung im Versorgungsraum zu gewährleisten. Das inhaltliche Spektrum der interkommunalen Zusammenarbeit wurde in der Vergangenheit immer größer und ist inzwischen breit gefächert. Es reicht vom Brandschutz und Rettungswesen, über die Einführung von e-Government und der Zusammenarbeit bei der Verwaltungsarbeit bis hin zur Sicherung der Kinderbetreuung oder konfliktträchtigen Themen wie Einzelhandel und Nahversorgung.

Entsprechend der Komplexität der Leistungserbringung kommen unterschiedliche Organisationsformen zum Einsatz. Diese reichen von festen und institutionalisierten Formen (z. B. Zweckverbände im Bereich Verkehr oder Versorgung) bis hin zu runden Tischen oder gelegentlichen Arbeitstreffen zum gegenseitigen Informationsaustausch. Eine zentrale Erkenntnis der Modellvorhabenforschung des BBSR lautet daher, dass es für Kooperation und interkommunale Zusammenarbeit nicht die optimale Form gibt, sondern je nach der inhaltlichen Aufgabe und den Rahmenbedingungen vor Ort eine Lösung zu suchen ist.

Das Ziel von Kooperation ist es, die Handlungsfähigkeit der beteiligten Gebietskörperschaften zu stärken und Synergien bei der

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Leistungserbringung zu nutzen, um ein bedarfsgerechtes Leistungsangebot zu sichern. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass Kooperation kein Selbstzweck ist, sondern an konkreten Aufgaben ansetzen und für alle Beteiligten einen Vorteil bedeuten muss. Fallen Kosten und Nutzen räumlich auseinander, erfordert die Bereitschaft zur Kooperation die Fähigkeit, einen Ausgleich innerhalb des Kooperationsraums zwischen den einzelnen Akteuren herzustellen.

Die Erfahrungen aus der Praxis und zahlreiche Studien zeigen aber auch, dass die Erwartungen an interkommunale Zusammenarbeit nicht überfrachtet werden dürfen. Sie bedeutet für die Beteiligten zunächst einen Lern- und Kommunikationsprozess, der auf einer freiwilligen Selbstverpflichtung beruht. Dabei müssen die Beteiligten, und dies schließt die politischen Mandatsträger und Gremien ein, die nötige Offenheit für das Vorhaben mitbringen. Ebenso wichtig ist, dass die politische Ebene und Schlüsselakteure den Prozess gegenüber der Bürgerschaft und der Verwaltung offensiv vertreten.

In vielen Fällen ist zunächst ein Vertrauensvorschuss bei der Anbahnung einer Kooperation einzubringen. Unerlässlich ist ein Umgang miteinander auf Augenhöhe. Außerdem hat sich die Einrichtung fester Strukturen bewährt. Runde Tische und regelmäßig tagende Arbeitskreise bis hin zu eingetragenen Vereinen oder privatwirtschaftlichen Organisationsformen geben der neuen Form der Zusammenarbeit einen sichtbaren Ausdruck. Dadurch erhält die interkommunale Zusammenarbeit eine „eigene Adresse“ und wird von der Öffentlichkeit besser wahrgenommen.

Ständige Erfolgserlebnisse, mögen sie auch noch so unbedeutend erscheinen, sind ebenfalls eine wichtige Voraussetzung für das Fortbestehen interkommunaler Zusammenarbeit. Je nach den lokalen Gegebenheiten kann es daher sinnvoll ein, den Kooperationsprozess zunächst mit leicht lösbaren Aufgaben zu beginnen und konfliktbeladene Themen erst später anzugehen.

Die materiellen Rahmenbedingungen sind ebenfalls eine wichtige Erfolgsdeterminante für interkommunale Zusammenarbeit. Dies bedeutet aber nicht, dass unbedingt neue Förderprogramme notwendig sind, denn oftmals reicht die Anpassung zentraler Förderreglungen, mit denen Bund und Länder Anreize für interkommunale Zusammenarbeit setzen können. Hierzu zählen insbesondere folgende Punkte:

- Regionale Entwicklungskonzepte sollten stärker als bisher ressortübergreifend angelegt sein. In der förderpolitischen Praxis überschneiden sich oft die Gebietskulissen der verschiedenen Programme. Aus Gründen der Effizienz macht es jedoch Sinn, für einen bestimmten Raum nur ein abgestimmtes Konzept statt einer Vielzahl unterschiedlicher Konzepte zu fordern (ein Raum – ein Konzept).

- Verbindliche interkommunale Absprachen und Konzepte sollten nicht nur finanziell gefördert werden, sondern als Fördervoraussetzung gelten. Eine Alternative wären Förderboni für Projekte, die auf interkommunaler Zusammenarbeit beruhen.

- Die Akteure vor Ort sind oftmals mit der Erarbeitung der Konzepte und der Umsetzung interkommunaler Zusammenarbeit personell überfordert, sodass gezielte Hilfen notwendig sind.

Gerade im Kontext der Daseinsvorsorge sind weitere Aktivitäten relevant. Hierzu zählt zum einen, dass die Umsatzsteuerfreiheit interkommunaler Leistungen gesichert bleibt. Zum anderen sind die Länder gefordert, landesrechtliche Regelungen zur Finanzierung und zum Kostenausgleich für interkommunale Leistungserbringung sowie Vorhaltegebote für die Gemeinden entsprechend anzupassen.

Förderung regionaler Entwicklungskonzepte

Anschubfinanzierungen für die Erarbeitung regionaler Entwicklungskonzepte, die eine wichtige inhaltliche Basis für interkommunale Zusammenarbeit bei der Wirtschaftsförderung bilden, gehören schon seit den 1990er Jahren zum Instrumentenkasten der nationalen und europäischen Strukturpolitik. Ein anderes Beispiel ist das Städtebauförderungsprogramm „Kleinere Städte und Gemeinden“, das regionale Kooperationen und Netzwerke zur Sicherung der Daseinsvorsorge fördert. Die Forschungsfördermaßnahme des BMBF „Kommunen innovativ“ mit einem Mittelansatz von 20 Mio. Euro greift u. a. auch den Aspekt interkommunaler Kooperation auf.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Beteiligung und bürgerschaftliches Engagement

Die gezielte Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern bei allen örtlichen Fragen der Daseinsvorsorge sollte zentrales Anliegen und integraler Bestandteil regionaler Anpassungsstrategien sein. Hierzu sind die administrativen Hürden möglichst niedrig zu halten und die einzelnen Bevölkerungsgruppen in ihren jeweiligen Lebenszusammenhängen gezielt anzusprechen. Durch Beteiligung kann die Akzeptanz der Bevölkerung gefördert werden, notwendige Anpassungsstrategien mitzutragen.

Es gibt keine umfassende und einheitliche Lösung für eine zielführende Beteiligung der Bewohnerschaft. Das Vorgehen ist abhängig von den spezifischen Bedingungen vor Ort, den relevanten Themen und ihren rechtlichen Rahmenbedingungen sowie den zur Verfügung stehenden Ressourcen. Außerdem hängt der Erfolg von Beteiligungsprozessen entscheidend vom Selbstverständnis der politischen Akteure und der Verwaltung sowie von deren Offenheit hinsichtlich einer Einbeziehung der Bewohnerschaft ab. Deren Ideen und Vorschläge müssen glaubwürdig durch Politik und Verwaltung aufgegriffen werden. Dabei empfiehlt es sich grundsätzlich, die Bürger und Bürgerinnen auf lokaler Ebene einzubeziehen und sie an der Umsetzung konkreter Projekte zu beteiligen. Denn je konkreter das Projekt für den Einzelnen mit seinen Wirkungen erfahrbar ist, desto höher ist die Mitwirkungsbereitschaft des Einzelnen.

Auf der Ebene der Strategieentwicklung in regionalen Zusammenhängen spielen eine zielgruppenorientierte Öffentlichkeitsarbeit und Sensibilisierung der Bewohnerschaft für die Sicherung der Daseinsvorsorge eine wichtige Rolle. Entsprechende Veranstaltungen sollten vor allem dezentral vor Ort in der Region durchgeführt werden. Beispiele für solche bürgernahen Formate sind Bürger-, Zukunfts- und Dorfwerkstätten, die allerdings teilweise einen erheblichen Aufwand erfordern. Ein weiterer Ansatz ist die Ausrichtung von Bürgerwerkstätten in Patenkommunen, deren Ergebnisse stellvertretend für andere Gemeinden im Versorgungsraum stehen. Thematisch können solche Werkstätten auf ein Thema fokussieren, aber auch das gesamte Spektrum der dörflichen Daseinsvorsorge abdecken. Geeignete Alternativen können niedrigschwellige Wettbewerbe für bürgerschaftliche Projekte oder themenspezifische Aktionstage sein.

Ein wichtiger Aspekt ist der richtige Zeitpunkt der Beteiligung. Oft ist es besser, zunächst mit Veranstaltungsformaten zu beginnen, bei denen der Schwerpunkt auf der Information liegt. Beteiligung im Sinne von Mitwirkung erscheint für die Bewohnerschaft oft zielführender, wenn bereits erste Ergebnisse vorliegen und konkrete Alternativen mit ihren unterschiedlichen Folgen zu bewerten sind oder lokales Engagement für die Umsetzung konkreter Maßnahmen erforderlich ist. Eine besondere Form der Beteiligung stellt die Einbeziehung von Kindern und Jugendlichen bei jugendspezifischen Themen wie Freizeit, Mobilität oder Bildung dar. Neben Befragungen bieten sich hierzu aktivierende und beratende Formate wie Jugendbeiräte oder Zukunftswerkstätten an. Griffige, auf die Zielgruppe ausgerichtete Slogans wie „Zukunftsideen für unseren Landkreis" oder „Wir mischen mit!", können die Attraktivität der Formate für Kinder und Jugendliche erhöhen. Unabhängig von der Zielgruppe bedeuten Beteiligungsprozesse für beide Seiten, d. h. sowohl für die Organisatoren und zentralen Akteure als auch für die Beteiligten, einen hohen Aufwand. Dieser ist vor Beginn realistisch einzuschätzen und hinsichtlich seines Nutzens zu hinterfragen. Ansonsten besteht die Gefahr, dass sich Akteure aus dem Prozess zurückziehen.

Auch wenn Kommunen und professionelle zivilgesellschaftliche Akteure die zentralen Akteure für die Sicherung der Daseinsvorsorge vor Ort sind, müssen alle maßgeblichen Akteure miteinander kooperieren. Dieser Prozess kann – wie vielfältige Erfahrungen aus den Modellvorhaben zeigen – durch bürgerschaftliches Engagement unterstützt werden. Gerade in ländlichen Räumen besteht in der Bevölkerung eine große Bereitschaft, sich ehrenamtlich für das Gemeinwesen zu engagieren. Zudem besitzen dort die Vereine eine wichtige Funktion für den gesellschaftlichen Zusammenhalt und bieten durch die Einbeziehung ihrer Mitglieder ein hohes Potenzial an Ehrenamt. Trotzdem erschweren auch in ländlichen Räumen die zunehmende Individualisierung der Gesellschaft und steigende Anforderungen in Beruf und Familie bürgerschaftliches Engagement. Notwendig ist daher eine entsprechende Unterstützungskultur vor Ort: Diese reicht von der gesellschaftlichen Anerkennung bis hin zur finanziellen Förderung oder

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Anrechnung als „Eigenleistung“ bei Förderprogrammen sowie entsprechenden rechtlichen Rahmenbedingungen, die bürgerschaftliches Engagement bei der Leistungserbringung explizit zulassen.

Innerhalb des breiten Spektrums an bürgerschaftlichen Engagements stellen organisierte Nachbarschaftshilfen, die oft als Vereine organisiert sind, eine besondere Facette dar. Sie werden in der Fachöffentlichkeit u. a. mit dem Begriff der Seniorengenossenschaften belegt und basieren auf freiwilligem Engagement, gegenseitiger Unterstützung und Verbindlichkeit. Zu den klassischen Angeboten zählen Einkaufshilfen, Begleit-, Besuchs- und Fahrdienste sowie handwerkliche Hilfen. Kennzeichnend für diese Genossenschaften ist der indirekte Austausch von Leistungen. Hierzu erhalten die Mitglieder nach der Leistungserbringung eine Gutschrift auf ihrem Verrechnungskonto und können einen Anspruch auf künftige Leistungen im Bedarfsfall erwerben. Benötigte qualifizierte Leistungen und Hilfen wie Tagespflege oder Demenzbetreuung werden in der Regel von professionellen Dritten zugekauft. Bei der Mehrzahl der Seniorengenossenschaften ist ehrenamtliches Engagement die tragende Säule.

Seniorengenossenschaften: Selbstverantwortung trifft Mitverantwortung

Die ersten Seniorengenossenschaften in Deutschland wurden im Rahmen eines Modellprojektes der baden-württembergischen Landesregierung gegründet. Inzwischen existieren 220 Seniorengenossenschaften, wobei sie vor allem in Baden-Württemberg, Bayern und Hessen häufig vorkommen. Daneben prägt ein West-Ost-Gefälle ihre regionale Verteilung. Etwa ein Drittel der Seniorengenossenschaften hat weniger als 50 Mitglieder und bis zu unter 200 Mitglieder haben 36 %. Fast drei Viertel der Seniorengenossenschaften werden in der Rechtsform eines Vereins geführt. Im Durchschnitt verfügt eine Seniorengenossenschaft über ein Jahreseinkommen von 20.500 Euro. Nach den Mitgliedsbeiträgen mit 36 % entfällt auf die öffentliche Förderung mit 20 % der zweitgrößte Finanzierungsanteil. Allerdings erhält nur jede dritte Seniorengenossenschaft eine öffentliche Förderung.

Quelle: Auf gute Nachbarschaft – Zeit für Seniorengenossenschaft. Monitor 07, Generali Zukunftsfonds, 2016

Grenzüberschreitende Daseinsvorsorge

Das Leitbild „Daseinsvorsorge sichern“ hat in seinen Handlungsansätzen europäische und grenzüberschreitende Bezüge. Zum einen sollen „Erfahrungswerte, Hilfestellungen und neue Lösungswege aus den Modellvorhaben auf europäischer, Bundes- und Landesebene“ kommuniziert werden, zum andern soll die„interkommunale[r] und regionale[r] Zusammenarbeit bei der Gewährleistung der Daseinsvorsorge […] auch grenzüberschreitend, z. B. im Rahmen von Städtenetzen und Zentrenverbünden“ ausgebaut werden.[49] Wichtig ist es, Aufmerksamkeit darauf zu lenken, dass das nächste Zentrum mit Leistungsangeboten der Daseinsvorsorge möglicherweise jenseits einer Grenze liegt.

Das Leitbild ist die Grundlage, um die Akteure vor Ort zu bewegen, die Daseinsvorsorge stärker in einem europäischen Kontext zu betrachten. Es gibt viele Beispiele für grenzüberschreitende Infrastruktur, etwa Straßburg-Kehl bei der Ausrüstung bei der Feuerwehr, einer gemeinsamen Kinderkrippe und einer deutsch-französischen Straßenbahnlinie, oder Guben/Gubin mit einer deutsch-polnischen Kläranlage und einer gemeinsamen Sportanlage. Dennoch bleiben grenzüberschreitende Einrichtungen immer noch die Ausnahme und könnten in vielen Regionen stärker ins Blickfeld rücken. In Deutschland leben 23,6 Mio. Menschen in einer Entfernung von bis zu 50 km zu den neun Nachbarstaaten. Gemeinsame infrastrukturelle Einrichtungen bieten die Chance, durch eine höhere Auslastung die Pro-Kopf-Kosten zu senken und damit die Versorgung zu sichern. Dies gilt insbesondere für Regionen, die vom demografischen Wandel stark betroffen sind. Einer staatenübergreifende Zusammenarbeit bei den Infrastrukturen stehen jedoch zwei Hemmnisse gegenüber: Sie sind einerseits rechtlicher und administrativer Art, andererseits betreffen sie die Finanzierung.

Rechtliche und administrative Aspekte

Bei einer europaweiten Online-Befragung zu grenzüberschreitenden Problemen nannten über die Hälfte der Antwortenden (53 %) vor allem rechtliche und administrative Hindernisse, gefolgt von Sprachbarrieren (38 %) und einem unzureichenden physischen Zugang (32 %) als besondere Schwierigkeiten.[50]

(49) Ministerkonferenz für Raumordnung (2016): Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland 2016, S. 11

(50) Europäische Kommission/Generaldirektion Regionalpolitik und Stadtentwicklung (2016): Beseitigung von Hindernissen in Grenzregionen. Zusammenfassender Bericht zur öffentlichen Online-Konsultation, Brüssel, S. 12

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Auch bei der Daseinsvorsorge spielen die rechtlichen und administrativen Hürden bei der Bereitstellung von Infrastruktur immer noch eine wesentliche Rolle. In der Vergangenheit gab es eine Reihe von zwischenstaatlichen Abkommen als rechtlichen Rahmen, z. B. das Abkommen von Anholt zwischen Deutschland und den Niederlanden von 1991, das Karlsruher Übereinkommen bzw. das Abkommen zwischen Deutschland, Frankreich, Luxemburg und der Schweiz aus dem Jahr 1996 sowie das Mainzer Abkommen zwischen Deutschland und Belgien, ebenfalls von 1996. Diese Vereinbarungen erleichtern die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Gebietskörperschaften und anderen öffentlichen Stellen. Sie bieten einen rechtlichen Rahmen für die Städte und Regionen z. B. zur Bildung von gemeinsamen Zweckverbänden, gelten aber nur für einzelne Länder in Deutschland und Raumeinheiten jenseits der Grenze. Auf der Basis des Karlsruher Abkommens wurde u. a. ein grenzüberschreitender örtlicher Zweckverband für das deutsch-französische Feuerlöschschiff Europa 1 in Kehl und Straßburg im Jahr 2007 gegründet. Aufgrund dieser Abkommen muss jedoch für jedes einzelne Vorhaben ein eigenes rechtliches Konstrukt gefunden werden. So brauchte es einen detaillierten Vertrag zwischen dem Saarland und Luxemburg für das Schengen-Lyzeum in Perl, der den Sitz der Schule, den Schulträger, die Vergütung der Lehrkräfte, die sonstige Finanzierung oder die Frage nach der Schulaufsicht regelt. Diesem Abkommen mussten die Bundesregierung, die Luxemburger Abgeordnetenkammer sowie der saarländische Landtag zustimmen. Ein anderes Beispiel ist die grenzüberschreitende Trinkwasserversorgung zwischen den Stadtwerken Bliestal GmbH und dem Syndicat Intercommunal des Eaux de Volmunster. Hierfür war lediglich eine Kooperationsvereinbarung nötig, weil die Versorgungsnetze getrennt bewirtschaftet werden. Nur bei einem erhöhten Wasserbedarf wird die Trinkwasserversorgung des Partners genutzt.

Ein vierter und rechtlich ganz anders gelöster Fall der Zusammenarbeit ist die Kläranlage in Hohentengen am Hochrhein. Mehrere Schweizer Gemeinden aus den Kantonen Aargau und Zürich lassen ihr Abwasser gegen Kostenerstattung im deutschen Hohentengen reinigen, da dies wirtschaftlicher war als die Sanierung der eigenen Kläranlagen. Die gemeinsame Kläranlage gibt es seit 1982 ohne einen Staatsvertrag.

An diesen Beispielen zeigt sich, dass unterschiedliche Infrastruktureinrichtungen mit verschiedenen rechtlichen Regelungen einhergehen, und gemeinsame Angebote der Daseinsvorsorge nicht unbedingt immer binationales Eigentum sein müssen.

Mit dem EVTZ, dem Europäischen Verbund für territoriale Zusammenarbeit, wurde im Jahr 2006 ein neues Rechtsinstrument geschaffen. Auf dessen Basis können sich Gebietskörperschaften und Einrichtungen des öffentlichen Rechts zusammenschließen und grenzüberschreitende Leistungen der Daseinsvorsorge gemeinsam erbringen. Es sind vor allem regionale Zusammenschlüsse, wie der Eurodistrikt Straßbourg-Kehl, der Eurodistrikt Saarmoselle oder die Großregion/Grande Region, die einen EVTZ gründen und damit ein Dach für weitere Aktivitäten bieten. Ein daraus abgeleitetes Beispiel ist die geplante Einrichtung einer Zone mit grenzüberschreitendem Zugang zu Gesundheitsleistungen/Zone organisée d'accès aux soins transfrontalie (ZOAST) im Eurodistrict SaarMoselle. Dadurch können die Bewohnerinnen und Bewohner der Arrondissements Forbach und Sarreguemines sowie des Regionalverbandes Saarbrücken ohne administrative und finanzielle Hürden bestimmte Abteilungen der Krankenhäuser, z. B. die Neurochirurgie und Augenheilkunde sowie die Dialyse in St. Avold nutzen.

Das Instrument der EVTZ wird in Deutschland noch wenig genutzt, und für kleinteilige Projekte ist der Aufwand der Gründung recht hoch. In diesem Zusammenhang ist der Vorschlag der luxemburgischen Ratspräsidentschaft aus dem Jahr 2015 interessant, ein Rechtsinstrument in Form einer European Cross-Border Convention (ECBC) zu schaffen. Dabei geht es um eine einfache Lösung von konkreten grenzüberschreitenden Hemmnissen, indem bei Einzelvorhaben die nationale Gesetzgebung mit Zustimmung der betroffenen Mitgliedsstaaten auf die andere Seite der Grenze „hinübergezogen" werden kann. Dies könnte bei der Infrastruktur der Daseinsvorsorge eine Chance sein, um Kooperationsprojekte besser zu realisieren.

Die meisten Hemmnisse können nicht von den lokalen oder regionalen Kooperationspartnern überwunden werden. Vielmehr sind (Ausnahme-) Regelungen auf der Ebene der Länder oder Nationalstaaten nötig bzw. müssen weitere Akteure,

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

wie z. B. die Krankenkassen, ihre Bestimmungen anpassen. Dies erfordert einen wesentlich höheren Abstimmungsbedarf – mit dem ungewissen Ausgang, ob überhaupt eine Lösung gegeben ist. Dabei ist zu bedenken, dass Vereinbarungen aus dem einen Grenzraum nicht einfach in einen anderen nationalstaatlichen Kontext transferiert werden können. Daher ist mit jedem Nachbarland eine eigene Herangehensweise zu entwickeln. So hat die AOK Nordost für ihre polnischen Versicherten, die in Deutschland arbeiten und zum Teil in Polen leben, einen Rahmenvertrag mit einem Gesundheitszentrum in Stettin abgeschlossen.[51] Schwierig ist die Übertragbarkeit solcher Lösung in einen anderen räumlichen Kontext, denn unterschiedliche rechtliche Bestimmungen in dritten Ländern können dies verhindern. Dennoch zeigen solche Ansätze zumindest modellhaft auf, dass gute, grenzüberschreitende Ansätze gefunden werden können.

Unabhängig davon gibt es immer wieder Entwicklungen auf einer Entscheidungsebene oberhalb der Grenzregionen, die vor Ort entwickelte, angepasste Lösungen erschweren, zu Veränderungen zwingen oder sogar enden lassen. Trotz rechtlicher Vereinbarungen zwischen den Projektpartnern können diese nicht immer Einfluss darauf nehmen. Zum Beispiel wurde eine gemeinsame Luftrettung im deutsch-dänischen Grenzgebiet durch einen neuen Betreiber und ein neues Konzept in Dänemark erheblich eingeschränkt. Ebenso soll die langjährige Nutzung der Strahlentherapie in Flensburg durch dänische Patienten stark reduziert werden.

Solche Entwicklungen können bei allen freiwilligen Kooperationen auftreten. Da aber eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit mit einem wesentlich höheren Planungs- und Abstimmungsaufwand einhergeht, erfahren die Akteure vor Ort solche Kontexteffekte, auf die sie keinen oder allenfalls einen geringen Einfluss haben, als einen besonderen Rückschlag.

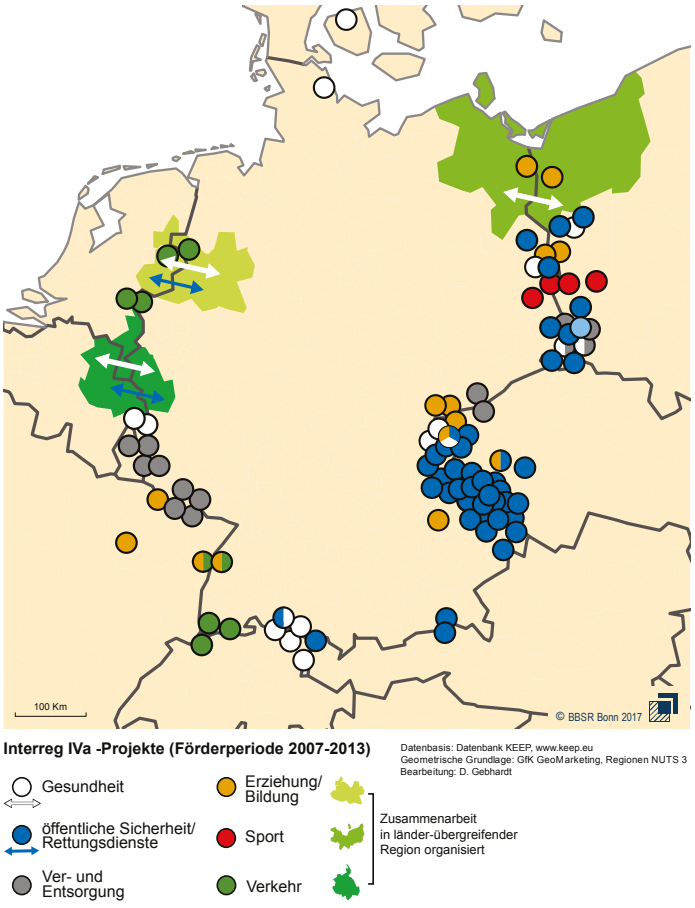
Finanzielle Aspekte – Interreg und Daseinsvorsorge

Neben rechtlichen Vereinbarungen ist die Frage der Finanzierung relevant. Grenzüberschreitende Angebote der Infrastruktur können zu Beginn zusätzliche Kosten verursachen, die sich erst im Laufe der Zeit durch die gemeinsame Nutzung ausgleichen. Hier bieten die EU-Programme der territorialen Zusammenarbeit, kurz Interreg, vor allem in der Ausrichtung A (grenzüberschreitende Zusammenarbeit), Möglichkeiten der finanziellen Förderung. Die Interreg-Programme B (transnationale Zusammenarbeit) und C (europaweite, interregionale Zusammenarbeit) können vor allem im Bereich der Infrastruktur unterstützend wirken, wenn es zu einem themenbezogenen Austausch und Vernetzung kommt.

Im Programmzeitraum 2007 bis 2013 hat es insgesamt 1.294 Projekte mit deutscher Beteiligung gegeben, die über Interreg IV A gefördert wurden. Diese wurden von der EU mit 917 Mio. Euro bezuschusst. Alle Projekte sind in der KEEP-Datenbank (www.keep.eu) aufgeführt.

(51) AOK Nordost (2015): Geschäftsbericht 2014, Berlin, S. 23

Karte 15
Grenzüberschreitende Infrastrukturprojekte 2007 bis 2013



Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Von diesen 1.294 Maßnahmen zielen 61 Projekte darauf ab, gemeinsame Infrastruktur in der Daseinsvorsorge aufzubauen. Das sind 4,7 % aller Projekte, die über dieses Programm gefördert wurden. Sie wurden seitens der EU mit knapp 60 Mio. Euro finanziert und binden daher mit 6,5 % der Mittel einen überproportionalen Anteil des Gesamtbudgets. Damit ist dieses Förderprogramm ein wichtiger Baustein, um grenzüberschreitende Daseinsvorsorge zu stärken.

An der räumlichen Verteilung der 61 Projekte wird deutlich, dass grenzüberschreitende Einrichtungen der Daseinsvorsorge in allen Teilräumen ein Thema sind und Interreg an allen deutschen Außengrenzen einen wichtigen Beitrag leistet. Dies betrifft einerseits die Fördermittel, denn 30 % bis 85 % der Kosten dieser Projekte wurden über die EU finanziert. Andererseits hat das Programm mit seiner langen Tradition aber auch dazu beigetragen, dass zwischen den lokalen und regionalen Akteuren beiderseits der Grenze ein Vertrauensverhältnis entstehen konnte. Ebenso wurde über die Jahre die administrative Zusammenarbeit gestärkt, sodass nunmehr das komplexe Feld der gemeinsamen Daseinsvorsorge immer mehr in den Fokus rückt. Dies gilt nicht nur für die grenzüberschreitenden Regionen selbst, sondern auch für die EU insgesamt, denn die Sicherung der Daseinsvorsorge mit Hilfe von zwischenstaatlichen Lösungen ist mittlerweile auch auf der supranationalen Ebene ein wichtiges Ziel. So wurden in der EFRE-Verordnung für die Förderperiode 2007–2013 explizit grenzübergreifende Wasser- und Abfallentsorgungssysteme sowie die gemeinsame Nutzung von Infrastrukturen insbesondere in Bereichen wie Gesundheit, Kultur, Tourismus und Bildung als Fördertatbestand erwähnt. Ebenso ist in den Rechtsgrundlagen für die aktuelle Förderperiode 2014–2020 beispielsweise die Zusammenarbeit von Bildungsträgern oder zwischen Gesundheitszentren genannt.

Schlussfolgerungen

Kooperation und Interkommunale Zusammenarbeit sowie Beteiligung und bürgerschaftliches Engagement sind wesentliche Elemente zur Sicherung der regionalen Daseinsvorsorge. Allerdings sind solche Prozesse kein Selbstzweck, sondern müssen an konkreten Aufgaben ansetzen und für alle Beteiligten einen Vorteil bedeuten. Fallen Kosten und Nutzen räumlich auseinander, erfordert die Bereitschaft zur interkommunalen Zusammenarbeit die Fähigkeit, einen Ausgleich innerhalb des Kooperationsraums zwischen den verschiedenen Akteuren herzustellen.

Der Erfolg regionaler Kooperationsprozesse hängt von bestimmten Rahmenbedingungen ab: Hierzu zählen insbesondere die Problemwahrnehmung vor Ort, die Unterstützung durch politische Gremien (regionale Daseinsvorsorge als Chefsache) sowie Erfolgserlebnisse und die materiellen Rahmenbedingungen. Kooperation und interkommunale Zusammenarbeit sollten daher nicht nur finanziell gefördert, sondern stärker zu einer Fördervoraussetzung werden. Eine weitere Option wären Förderboni für regional abgestimmte Projekte.

Bei regionalen Kooperationsprozessen kommt der Regionalplanung eine wichtige unterstützende Aufgabe zu: Sie muss sich verstärkt als unabhängiger Dienstleister und Ansprechpartner vor Ort verstehen. In vielen Fällen ist zusätzlich eine professionelle und externe Begleitung des Prozesses notwendig.

Gerade mit Blick auf die gemeinschaftliche Erbringung von Leistungen der Daseinsvorsorge gilt es, die Umsatzsteuerfreiheit interkommunaler Leistungen weiterhin zu sichern. Außerdem sind die Länder gefordert, landesrechtliche Regelungen zur Finanzierung und zum Kostenausgleich für interkommunale Leistungserbringung sowie Vorhaltegebote für die Gemeinden entsprechend anzupassen. Die Sicherung der regionalen Daseinsvorsorge erfordert außerdem auf der Bundes- und Landesebene eine ressortübergreifende Herangehensweise. Dies würde die Arbeiten vor Ort wesentlich erleichtern, da dort die Fragestellungen meist nicht ressortscharf zuzuordnen sind.

Im Kontext der Daseinsvorsorge sind oft gemischte Akteursnetzwerke, bestehend aus öffentlichen, wirtschaftlich agierenden sowie ehrenamtlich Tätigen notwendig. Diese Organisation von Daseinsversorge im Verbund erfordert eine entsprechende Unterstützungskultur für ehrenamtliches Engagement. Hierzu zählen die gesellschaftliche Anerkennung vor Ort, finanzielle Förderanreize und entsprechende rechtlichen Rahmenbedingungen, die bürgerschaftliches Engagement bei der Leistungserbringung zulassen. Gleichwohl ist eine Überforderung der engagierten Bürgerschaft zu vermeiden.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Jedes europäische Nachbarland hat eine individuelle sozioökonomische, rechtliche und administrative Situation. Daher können grenzüberschreitende Projekte und Lösungen von einem Grenzraum nicht einfach auf einen anderen übertragen werden. Der Erfahrungsaustausch bei der grenzüberschreitenden Infrastruktur sollte gestärkt werden, z. B. im Rahmen von Fachtagungen.

Vergleichbare, kleinräumige Datengrundlagen sollten verbessert werden, um Potenziale und Defizite in den Nachbarländern besser zu erkennen und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu fördern.

Das Rechtsinstrument der EVTZ sollte in Deutschland stärker genutzt werden. Der Vorschlag der luxemburgischen Ratspräsidentschaft „Regulation on a European Cross-Border Convention on specific provisions in cross-border regions“ sollte weiter geprüft werden. Das vorgeschlagene Rechtsinstrument der Konvention könnte eine Ergänzung zu EVTZ und für kleinteilige Projekte geeignet sein.

Ebenso sollten bundes- und landesseitig entsprechende Projekte eine größere Aufmerksamkeit bekommen, um herausragende Beispiele stärker zu verbreiten. Einen Ansatz bietet der MORO-Wettbewerb für modellhafte deutsch-polnische Kooperationsprojekte.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

5 Fachplanungen und Daseinsvorsorge

Den Fachplanungen kommt für die Umsetzung des Leitbildes „Daseinsvorsorge sichern" eine wichtige Rolle zu, auch wenn sie zunächst ihre fachpolitischen Zielsetzungen verfolgen und in unterschiedlichen räumlichen Bezügen agieren. Diese stimmen nicht immer mit raumordnerischen Gebietskategorien überein. Allerdings haben auch die Fachplanungen eine flächendeckende Versorgung der Bevölkerung zum Ziel, wobei dies erst im Zusammenwirken mit der Raumordnung erreichbar ist. Die Raumordnung gibt hierzu mit ihrem Zentrale-Orte-Konzept das räumliche Gliederungssystem für die Leistungserbringung vor. Die verschiedenen Fachplanungen lassen sich in drei Gruppen einteilen:

- Zur ersten Gruppe zählen die Fachplanungen, die in ein Planfeststellungsverfahren münden und die Errichtung von Infrastrukturen zum Ziel haben. Sie sind regelmäßig für die Daseinsvorsorge relevant.

- Die zweite Gruppe stellen die sogenannten Nutzungsregelungen dar. Diese setzen für bestimmte Bereiche des Raumes eine bestimmte Nutzung fest (z. B. bei Wasserschutzgebieten i. S. d § 51 WHG), Bodenschutzgebieten i. S. d § 21 Abs. 3 BBodSchG oder Immissionsschutzgebieten i. S. d § 49 BImSchG) besteht, fest. Sie haben für die Daseinsvorsorge nur eine mittelbare Bedeutung.

- Die dritte Gruppe stellen „sonstige Fachplanungen" dar, wobei diese ebenfalls eine hohe Relevanz für die Daseinsvorsorge besitzen. Hierzu gehören u. a. die Abfallwirtschaftsplanung, die wasserwirtschaftliche Rahmenplanung, die Schulentwicklungsplanung oder die Krankenhausbedarfsplanung. Diese Fachplanungen fallen in der Regel in die Zuständigkeit der Länder.

Vor diesem Hintergrund wird zunächst das Zusammenspiel von Raumordnung und Fachplanungen erläutert. Der Fokus liegt dabei auf der Rolle von Raumordnungsklauseln. Anschließend wird aufgezeigt, inwieweit die Fachplanungen durch die Anpassung von Standards bereits auf den demografischen Wandel reagiert haben. Im Anschluss daran wird für ausgewählte und raumordnungspolitisch wichtige Daseinsvorsorgebereiche dargestellt, mit welchen Herausforderungen angesichts der künftigen demografischen Entwicklung zu rechnen ist.

Raumordnungsklauseln

Raumbedeutsam ist eine Fachplanung dann, wenn sie Raum in Anspruch nimmt oder die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebietes beeinflusst.[52] Mittels spezieller Raumordnungsklauseln in den Fachgesetzen wird daher den Erfordernissen der Raumordnung und Landesplanung Rechnung getragen. Ergänzend zu den Raumordnungsklauseln gilt insbesondere die Generalklausel des § 4 Abs. 1 ROG, die unbeschadet einer fachgesetzlichen Anordnung eine generelle Bindung (Beachtenspflicht) der Fachplanung an die Ziele und eine Berücksichtigungspflicht hinsichtlich der Grundsätze und Erfordernisse der Raumordnung festschreibt. In der Literatur wird dabei zwischen deklaratorischen und konstitutiven Raumordnungsklauseln unterschieden. Erstere weisen auf die Existenz der Bindungswirkung aus der allgemeinen Generalklausel des § 4 ROG hin. Letztere – auch qualifizierte Raumordnungsklauseln genannt – weichen materiell vom § 4 ROG ab, indem sie dort verankerte Beachtens- und Berücksichtigungspflichten inhaltlich modifizieren.

Für die von den Ländern getragen Fachplanungen gibt es spezielle Landesgesetze. Für Landesfachplanungsgesetze, die vor der Föderalismusreform erlassen wurden, gilt der Vorranganspruch des § 4 Abs. 1 ROG wegen Art. 31 GG uneingeschränkt. Landesfachplanungsgesetze, die nach der Föderalismusreform erlassen worden sind, können dagegen die Bindungswirkungen der Raumordnung autonom bestimmen. Der Vorrang des Raumordnungsrechts ist demnach jeweils im Einzelfall zu begründen und kann nicht pauschal auf die Generalklausel im ROG gestützt werden.

Im Folgenden wird auf Raumordnungsklauseln in exemplarisch ausgewählten Bereichen der Daseinsvorsorge eingegangen.

Schulische Bildung

Die Hälfte der Landesschulgesetze sieht für die Schulentwicklungsplanung eine Raum-

(52) Die Ausführungen zu diesem Abschnitt basieren auf Danielzyk, R. u. a. (2016): Daseinsvorsorge in der Regionalplanung und Möglichkeiten ihrer formellen und informellen Steuerung. Gutachten im Auftrag des BBSR, Endbericht, Hannover/Münster sowie Greiving, S. u. a. (2015): Reform der Zentrale-Orte-Konzepte in den Ländern und Folgen für Siedlungsstruktur und Daseinsvorsorge, Gutachten im Auftrag des BBSR, Endbericht, Dortmund.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

ordnungsklausel vor. Mit Ausnahme von Berlin greifen alle ostdeutschen Länder auf dieses Instrument zurück. In den Stadtstaaten wird auf das Abstimmungserfordernis mit anderen örtlichen Planungen oder mit den angrenzenden Ländern verwiesen. Nach den Schulgesetzen der Länder Bayern, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen und Thüringen sind die Ziele der Raumordnung und Landesplanung zu beachten. Die Schulgesetze der Länder Niedersachen, Brandenburg und Sachsen-Anhalt nehmen unmittelbar Bezug auf die raumordnerischen Anforderungen hinsichtlich der Festlegung der Standorte und räumlichen Einzugsbereiche. In den übrigen Ländern, deren Schulgesetze keine Raumordnungsklauseln enthalten, ergibt sich die Geltung der Vorgaben der Raumordnung nur aus der Wirkung des § 4 ROG.

Krankenhausversorgung

Das Bundesgesetz zur wirtschaftlichen Sicherung der Krankenhäuser und zur Regelung der Krankenhauspflegesätze (Krankenhausfinanzierungsgesetz – KHG) enthält keine spezielle Raumordnungsklausel. Eine gesundheitsbezogene Raumordnungsklausel auf Bundesebene enthält jedoch § 99 Sozialgesetzbuch (SGB) V. Danach gilt für die Bedarfsplanung der Kassenärztlichen Vereinigung: „Die Ziele und Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung sowie der Krankenhausplanung sind zu beachten".

Zwölf der 16 Länder haben in ihren Krankenhausgesetzen Raumordnungsklauseln verankert. Dabei sehen fünf Länder eine Beachtungspflicht der Ziele der Raumordnung und Landesplanung vor. Lediglich die Stadtstaaten Berlin und Bremen sowie die Flächenländer Bayern und Nordrhein-Westfalen sehen keine Raumordnungsklausel vor. In den Ländergesetzen werden zwar die Zentrale-Orte-Konzepte in der Regel nicht unmittelbar angesprochen, teilweise sind sie jedoch in den konkretisierenden Krankenhausplänen oder Krankenhausbedarfsplänen enthalten (z. B. Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt). In der Krankenhausplanung bestehen somit unterschiedliche Möglichkeiten, um die räumlichen Versorgungsstrukturen an den Zentrale-Orte-Konzepten auszurichten, wobei meist die Bedarfsstufen (z. B. Grundversorgung, Schwerpunktversorgung) im Zusammenhang mit der zentralörtlichen Gliederung gesehen werden.

Verkehrsinfrastruktur

Bis auf die Länder Baden-Württemberg, Berlin, Bremen, Hamburg und Schleswig-Holstein haben alle Länder Raumordnungsklauseln in ihre Landesstraßengesetze aufgenommen. Die Klauseln beziehen sich in der Regel auf Planungen, welche den Bau oder die wesentliche Änderung bestehender Straßen übergeordneter Ordnung (Kreis- und Landesstraßen) betreffen. Bei neun Ländern sind die Ziele der Raumordnung und Landesplanung zu beachten. In Mecklenburg-Vorpommern haben die Straßenplanungen nach § 44 Abs. 1 S. 1 Straßenwirtschaftsgesetz (StrWG) MV den Zielen der Landesplanung Rechnung zu tragen und bei bedeutsamen Straßenführungen die Landesplanung zu beteiligen. In Rheinland-Pfalz sind nach § 4 Abs. 1 S. Landesstraßengesetz (LStrG) RP bei der Linienführung der Straßen u. a. auch die Erfordernisse der Raumordnung zu berücksichtigen.

Auch wenn die Richtlinien für integrierte Netzgestaltung (RIN) nicht als Raumordnungsklausel zu verstehen sind, stellen sie dennoch im Punkt 1.1 einen raumordnerischen Bezug wie folgt her: „Die strategische Entwicklung der Verkehrsnetze ist Bestandteil der Raumplanung, das heißt der Raumordnung und Landesplanung bzw. Stadt- und Regionalplanung. Die Raumplanung bezieht die Landschaftsplanung, die Verkehrsplanung und weitere Fachplanungen ein. Die fachplanerischen Ziele sollen mit denen der übergeordneten räumlichen Planung abgestimmt sein und ihre oft komplexen Wechselwirkungen bereits in der Planungsphase Beachtung finden (Punkt 1.1: 5). Zudem kann der folgende Absatz aus Gutachtersicht als spezielle Raumordnungsklausel interpretiert werden: „Die Richtlinie für integrierte Netzgestaltung (RIN) greift die Ziele der Raumordnung und Landesplanung für die Erreichbarkeit der Zentralen Orte auf und leitet die funktionale Gliederung ab" (Punkt 1.1: 5). Diese Ausagen werden durch Grundsätze für die Netzgestaltung konkretisiert. Darüber hinaus geht die RIN auf die inzwischen entstandenen zentralörtlichen Sonderformen ein und legt Zielgrößen der Erreichbarkeit Zentraler Orte fest.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Die Zielgrößen der RIN definieren die Erreichbarkeit sowohl von den Wohnstandorten aus als auch zwischen Zentralen Orten gleicher Zentralitätsstufe. Infolgedessen ist die Linienführung im ÖPNV traditionell auf die Zentralen Orte ausgerichtet.

Öffentlicher Personennahverkehr

§ 8 Abs. 4 Personenbeförderungsgestz (PBefG) enthielt in seiner alten Fassung ursprünglich eine Raumordnungsklausel. Danach hatte die Genehmigungsbehörde „bei ihren Maßnahmen auch die Ziele der Landesplanung zu beachten". Die Vorschrift wurde durch Art. 16 Abs. 116 Nr. 1 des Gesetzes zur Neuordnung des Eisenbahnwesens (ENeuOG) aufgehoben. Allerdings wurde durch das ENeuOG die Nahverkehrsplanung eingeführt, für die die Bindungswirkung des § 4 ROG besteht.[54]

Mit Ausnahme von Berlin, Hamburg, Sachsen und Sachsen-Anhalt enthalten alle Ländergesetze zum ÖPNV Raumordnungsklauseln, die jedoch eine unterschiedliche Bindungswirkung entfalten. Bei vier Ländern (Bremen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland) sind die Ziele der Raumordnung und Landesplanung zu beachten und in drei Fällen (Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern) zu berücksichtigen. In den übrigen Fällen sind die Planungen für den ÖPNV mit den raumordnerischen und landesplanerischen Zielen abzustimmen (Baden-Württemberg, Bayern), diesen anzupassen (Niedersachsen) oder müssen diesen entsprechen (Schleswig-Holstein, Thüringen).

Fazit

Vor dem Hintergrund dieser Ausführungen kommt der Raumordnung im Zusammenwirken mit den verschiedenen Fachplanungen primär die Aufgabe der Koordinierung zu. Die Erfahrung zeigt aber, dass die Erwartungen an diese Koordinierungsfunktion aus mehreren Gründen nicht überfrachtet werden sollten:[55] So werden die daseinsvorsorgerelevanten Fachplanungen – beispielsweise die Krankenhaus- oder die Schulentwicklungsplanung – nicht durch eine qualifizierte Raumordnungsklausel wie § 1 Abs. 4 BauGB gebunden, sondern entweder über spezielle Raumordnungsklauseln oder die allgemeine Bindungsvorschrift des § 4 Abs. 1 ROG. Die Ziele der Raumordnung lösen keine Planungspflicht der Fachplanungsträger aus, und ihre Steuerungswirkung ist auf die passive Beachtenspflicht für Ziele bzw. auf die Berücksichtigungspflicht für Grundsätze beschränkt. Die Verwirklichung der Daseinsvorsorge hängt somit davon ab, dass ein öffentlicher Planungsträger aufgrund fachgesetzlicher Anordnung tätig wird. Die Raumordnung kann nur das „Wo" und nicht das „Ob" beeinflussen. Zudem existiert im Bereich der Nahversorgung – als zentraler Bereich der Daseinsvorsorge – keine eigenständige Fachplanung. Die Versorgung der Bevölkerung wird in diesem Bereich weitgehend durch den Markt geregelt, wobei mittels Vorgaben seitens der Raumordnung (z. B. Steuerung des großflächigen Einzelhandels) versucht wird, eine flächendeckende und sozial akzeptable Versorgung zu sichern.

Angesichts der eingeschränkten Möglichkeiten der Raumordnung bei der Koordinierung raumwirksamer Fachplanungen wird zunehmend die Bedeutung informeller Instrumente (z. B. Entwicklungskonzepte, Regionalstrategien, Netzwerke) betont. Diese bieten die Möglichkeit, die Rolle der Regionalplanung als „Mediator" zwischen den Fachplanungen und verschiedenen Akteursebenen und gleichzeitig die Belange der Raumordnung zu stärken. Dies setzt aber die Bereitschaft und Fähigkeit seitens der Regionalplanung voraus, diese Aufgabe aktiv zu übernehmen. Von Vorteil kann dabei sein, dass viele regionale Akteure (z. B. Bürgermeister) sowohl in den Gremien der Regionalplanung als auch im Rahmen verschiedener Fachplanungen (z. B. Zweckverbände) tätig sind.

Anpassung von Standards

Innerhalb der verschiedenen Fachplanungen dienen Standards zur Qualitätssicherung und definieren somit die Anforderungen bei der Leistungserbringung. In der Regel werden sie von übergeordneten Ebenen wie Bund und Länder oder Vereinigungen gesetzt und gelten für den jeweiligen Kompetenzraum flächendeckend. Die vorliegenden Standards sind das Ergebnis einer sukzessiven Entwicklung, welche die Ansprüche einer ökonomisch und demografisch wachsenden Gesellschaft widerspiegeln und vom Streben geprägt war, städtisch geprägte Versorgungsniveaus möglichst auch in ländlichen Räumen vorzuhalten. Weite Teile des ländlichen Raums sind nunmehr am stärksten vom demografischen Wandel betroffen, wobei die vergleichsweise neuen Infrastrukturen meist auf eine lange

(54) Ausführlich hierzu Danielzyk, R. u. a. (2016): Daseinsvorsorge in der Regionalplanung und Möglichkeiten ihrer formellen und informellen Steuerung. Gutachten im Auftrag des BBSR, Endbericht, Hannover/Münster, S. 46

(55) Ausführlich hierzu Danielzyk, R. u. a. (2016): Daseinsvorsorge in der Regionalplanung und Möglichkeiten ihrer formellen und informellen Steuerung. Gutachten im Auftrag des BBSR, Endbericht, Hannover/Münster, S. 62 f.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Nutzungsdauer angelegt sind und es unter Kostenaspekten zunehmend schwieriger wird, die gewohnte Qualität der Leistung aufrecht zu erhalten. Daher besitzen die Fachplanungen eine wichtige Funktion als übergeordnete Entscheidungsinstanz, wenn sich die regionalen Akteure und Betreiber konkurrierender Einrichtungen infolge unterschiedlicher Interessen nicht auf eine regional abgestimmte Strategie mit Anpassungen zu Lasten einzelner Akteure einigen können. Auch wenn dieses Verhalten für den einzelnen Akteur rational ist, ergibt sich insgesamt daraus eine überdimensionierte Infrastruktur mit entsprechend überhöhten Kosten.[56]

Der Aspekt der Anpassung von Standards ist in mehrfacher Hinsicht für die Sicherung der Daseinsvorsorge zentral:

- Es handelt sich um ein querschnittsorientiertes Thema, das für alle Bereiche der Daseinsvorsorge relevant, jedoch hinsichtlich seiner Möglichkeiten und Konsequenzen je nach Bereich unterschiedlich einzuschätzen ist. Bei freiwilligen öffentlichen Aufgaben ist eine Flexibilisierung grundsätzlich leichter möglich als bei kommunalen Pflichtaufgaben oder im Gesundheitsbereich. Allerdings können auch freiwillige Aufgaben einzelne Leistungselemente enthalten, bei denen bestimmte Vorgaben verbindlich einzuhalten sind.

- Standards definieren nicht nur die regionale Versorgungssituation, sondern auch die Kosten der Leistungserbringung. Anpassungen eröffnen Kostensenkungspotenziale und können weiterhin eine Leistungserbringung wenn auch zu „einer anderen Qualität" ermöglichen. Sie können aber auch Haftungsansprüche begründen, sofern bei Anpassungen die Rechtskonformität verletzt wird und Schadensfälle auftreten.

Den umfassenden Überblick über die Entwicklung von Standards im Bereich der Daseinsvorsorge bietet eine Studie aus dem Jahre 2014.[57] Sie fokussiert auf elf ausgewählte Bereiche (Kinderbetreuung, Schule, Feuerwehr und Katastrophenschutz, Rettungswesen, Trinkwasserversorgung, Abwasserversorgung, Abfallentsorgung, Energieversorgung, Post, Telekommunikation und ÖPNV). Die Studie unterscheidet zwischen primären und sekundären Qualitätsstandards: „Primäre Qualitätsstandards bestimmen die angebotene bzw. zu erbringende (Kern-)Leistung für den Bürgerin/den Bürger hinsichtlich der prägenden Qualität/Art des Angebots (z. B. Schul-/ÖPNV-Typ, Umfang, Größe, Netzdichte etc.) sowie ggf. hinsichtlich des zeitlichen oder räumlichen Zugangs (Entfernung, Öffnungs-/Bedienzeiten etc.) bzw. der („sozial verträglichen") Kosten für den Nutzer. Sekundäre Qualitätsmerkmale definieren die für ein Infrastrukturangebot der Daseinsvorsorge zur Erfüllung der Leistung erforderlichen vor allem technisch-organisatorischen Bedingungen im Detail. Dies sind typischerweise fachliche Qualitätskriterien (z. B. zur baulichen Gestaltung) oder Tragfähigkeitsgrenzen (Mindestauslastungen, Personal-Nutzer-Relation), die für die Bürgerinnen/Bürger allenfalls mittelbar ersichtlich sind, aber die Frage der grundsätzlichen Bereitstellung von Angeboten mitprägen (können)."

Nach dieser Studie sind bereits seit Anfang der 2000er Jahre viele Anpassungen bei den primären Standards erfolgt. Auch gibt es in den untersuchten Daseinsvorsorgebereichen nur wenige Standards, die einer Einführung alternativer Angebotsformen entgegenstehen. Hemmnisse resultieren meist bei den sekundären Merkmalen wie z. B. Vorgaben zur Mindestauslastung, Personal-Nutzer-Relationen oder nachrangigen rechtlichen Vorgaben.

Entwicklung ausgewählter Daseinsvorsorgebereiche

Obwohl die Bedeutung der Daseinsvorsorge für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse unbestritten ist, fehlt bisher eine abschließende Definition des Begriffs. Auch hängt es von gesellschaftspolitischen Wertvorstellungen ab, welche konkreten Leistungen in den unterschiedlichen Bereichen als grundlegend für die Versorgung der Bevölkerung angesehen werden. Vor diesem Hintergrund steht im Folgenden ein breites Spektrum an verschiedenen Leistungen und Einrichtungen im Fokus, denen für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse eine zentrale raumordnungspolitische Bedeutung zukommt. Die konkrete Bedeutung variiert je nach Bevölkerungsgruppe, subjektiven Lebensbedingungen und räumlichen Gegebenheiten. Dies gilt neben einzelnen öffentlichen Angeboten (z. B. Kinderbetreuung und Schulen, Brandschutz) auch für privatwirtschaftliche organisierte Angebote im Bereich der Gesundheitsversorgung (z. B. Ärzte, Apotheken) oder

(56) Vgl. Richter, W. F. u. a. (2013): Budgetpolitische Eigenverantwortung bei rückläufiger Bevölkerungsentwicklung. ZBW-Leibnitz-Informationszentrum Wirtschaft, Hamburg, S. 3

(57) Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik u. a. (2014): Untersuchung zur Anpassung von Standards im Bereich der Daseinsvorsorge vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung, Gutachten im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für die neuen Bundesländer, Berlin

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

der beruflichen Bildung (z. B. betriebliche Ausbildungsplätze). Außerdem wird der Bereich der Ver- und Entsorgung betrachtet, da die zugrundeliegenden Fachplanungen Grund und Boden in Anspruch nehmen und die räumliche Entwicklung eines Gebietes beeinflussen.

Bei den ausgewählten Daseinsvorsorgebereichen sind je nach der spezifischen Leistungserbringung und der demografischen Betroffenheit die drei raumordnungspolitischen Zieldimensionen (bestimmte Versorgungsqualität in akzeptabler Erreichbarkeit zu sozialverträglichen Preisen) unterschiedlich betroffen. Die Erreichbarkeit nimmt dabei eine Schlüsseldimension ein.[58] So besteht die Herausforderung im Bereich der Kinderbetreuung und Schulen vor allem darin, die vorwiegend öffentlichen und steuerfinanzierten Angebote in einer akzeptablen Erreichbarkeit vorzuhalten. Im Bereich der Gesundheitsversorgung hat die Erreichbarkeit in der Regel auch Auswirkungen auf die Versorgungsqualität. Dies gilt ebenfalls für den Brandschutz oder die Notfallversorgung. Im Bereich der Ver- und Entsorgung, in dem eine bestimmte Versorgungsleistung entweder über Leitungen oder mobile Dienste nahezu flächendeckend erbracht wird, besteht die primäre Herausforderung in der Sicherung sozial verträglicher Preise.

Die Tragfähigkeit öffentlicher und privater Angebote der Daseinsvorsorge erfordert eine ausreichende Zahl an Nutzern. Der Aspekt der Tragfähigkeit wird durch die Zahl der Einwohner, differenziert nach Nutzergruppen definiert. Den Einschätzungen zur künftigen Tragfähigkeit liegen die Ergebnisse der Raumordnungsprognose 2035 des BBSR zugrunde, welche die Flüchtlingszuwanderung der letzten Jahre nicht einbezieht. Die Entwicklung der stabilen und wachsenden Städte und Regionen wird dadurch tendenziell unterschätzt und der Bevölkerungsrückgang der schrumpfenden Regionen überschätzt. Dieser Effekt fällt regional unterschiedlich aus und ist umso größer, je länger die Zuwanderung an Flüchtlingen anhält.

Die Analyse wird bei Bedarf durch Outcome-Indikatoren ergänzt. Sie messen das Ergebnis der Bereitstellung bestimmter Einrichtungen und Dienstleistungen zur Daseinsvorsorge (z. B. Schüler mit einem Bildungsabschluss). Die Aussagen zur Tragfähigkeit werden um standortscharfe Analysen zur Erreichbarkeit, operationalisiert durch die Fahrzeit in Minuten, ergänzt. In Ermangelung flächendeckender Zahlen zur Erreichbarkeit im ÖPNV-Netz wird auf die Pkw-Fahrzeit zurückgegriffen. Sie gibt vor allem Auskunft zur Lagegunst im Straßenverkehr und zum Versorgungsgrad der Bevölkerung in der Fläche. Außerdem ist sie als eine Mindestfahrzeit für den öffentlichen Busverkehr interpretierbar.[59]

Kinderbetreuung

Die Kinderbetreuung umfasst Angebote in Tageseinrichtungen sowie im Rahmen der Tagespflege. In der Tagespflege werden überwiegend

(58) Vgl. Danielzyk, R. u. a. (2016): Daseinsvorsorge in der Regionalplanung und Möglichkeiten ihrer formellen und informellen Steuerung. Gutachten im Auftrag des BBSR, Endbericht, Hannover/Münster, S. 17

(59) Vgl. Schlömer, C./ Pütz, T. (2011): Bildung, Gesundheit, Pflege – Auswirkungen des demografischen Wandels auf die soziale Infrastruktur. BBSR-Berichte KOMPAKT, Nr. 11, S. 9

Tabelle 6
Daseinsvorsorgebereiche und raumordnungspolitische Dimensionen

Bereich der Daseinsvorsorge	Handlungsfeld	Bestimmte Versorgungsqualität	Akzeptable Erreichbarkeit	Sozialverträglicher Preis
Soziale Infrastruktur	Kinderbetreuung		X	
	Allgemeinbildende Schulen		X	
	Berufliche Bildung		X	
	Gesundheitsversorgung	X	X	
	Pflege	X		
	Notfallversorgung	X	X	
Technische Infrastruktur	Brandschutz	X	X	
	Wasserversorgung			X
	Abwasserentsorgung			X
	Abfallentsorgung			X

© BBSR Bonn 2017

Anmerkung: Mit X werden die Dimensionen gekennzeichnet, die im Zuge des demografischen Wandels in erster Linie zu sichern sind.

Quelle: Eigene Zusammenstellung

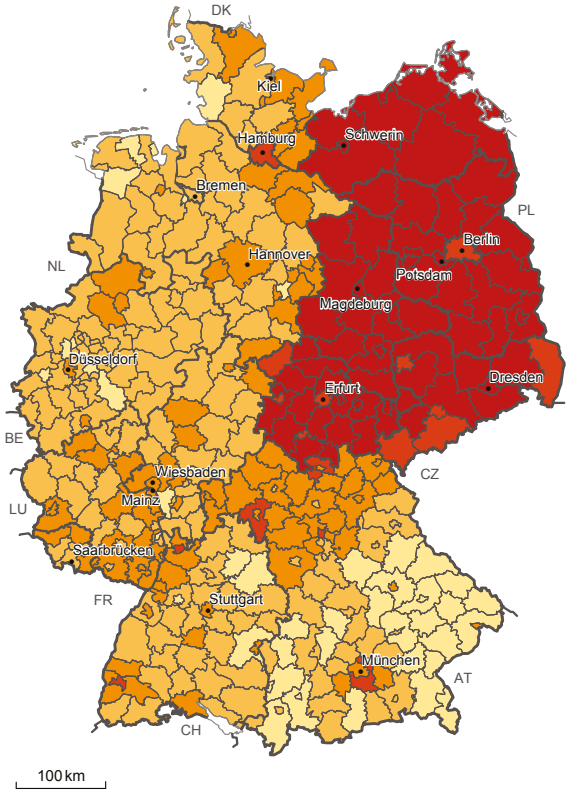
Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Kinder bis zum vollendeten dritten Lebensjahr betreut. Diese Angebote bieten in Räumen mit starkem Bevölkerungsrückgang eine sinnvolle Option, wenn die Tragfähigkeit von Tageseinrichtungen nicht mehr gegeben ist. Letztere umfassen den Krippenbereich für Kinder bis zum vollendeten dritten Lebensjahr und den Kindergartenbereich von drei bis unter sechs Jahren oder die Betreuung aller Altersgruppen. In den vergangenen Jahren erfolgte ein bundesweiter Ausbau der unterschiedlichen Angebote zur Kinderbetreuung. Hierzu beigetragen hat auch das zum 1. August 2013 in Kraft getretene Gesetz für einen Rechtsanspruch auf einen Betreuungsplatz für Kinder ab dem vollendeten ersten Lebensjahr. Das nicht verbindlich festgeschriebene Ausbauziel von 39 % für die Kinderbetreuung bis zum vollendeten dritten Lebensjahr wird derzeit noch nicht erreicht. Die Betreuungsquote im Jahr 2015 liegt bei 32,9 %, der aktuelle Versorgungsbedarf jedoch bei 43,2 %.[60] Die Betreuungsquote der über 3-Jährigen liegt bei knapp 95 %.

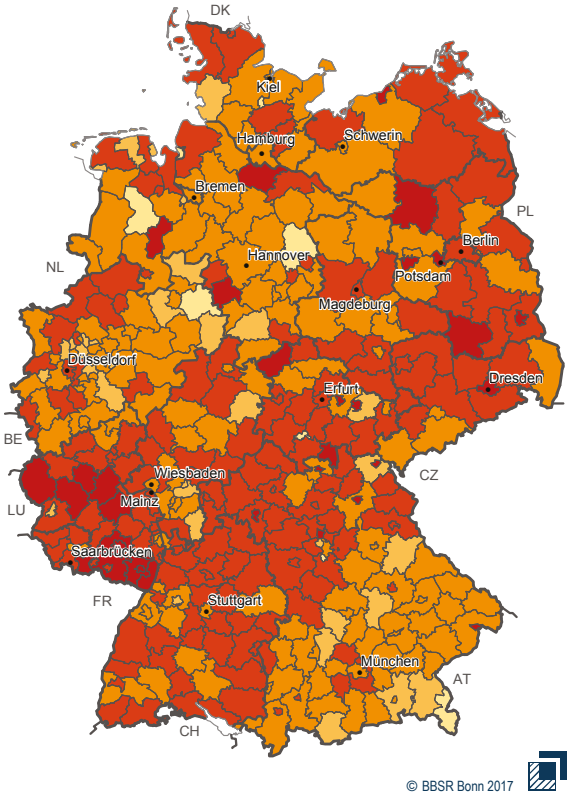
(60) Statistisches Bundesamt (2016): Betreuungsquote. Abrufbar unter: https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Soziales/Sozialleistungen/Kindertagesbetreuung/Tabellen/Tabellen_Betreuungsquote.html (Abruf am 06.06.2016) und Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2016): Gute Kinderbetreuung Abrufbar un-ter:https://www.bmfsfj.de/bmfsfj/themen/familie/kinderbetreuung/gute-kinderbetreuung/73518 (Abruf am 26.09.2016)

Karte 16
Betreuungsquote bei Kinderbetreuung

0- bis unter 3-Jährige



3- bis unter 6-Jährige



© BBSR Bonn 2017

Verhältnis betreute Kinder zur Kinderzahl bei den 0- bis unter 3-Jährigen im März 2016 in %

- bis unter 20
- 20 bis unter 30
- 30 bis unter 40
- 40 bis unter 50
- 50 und mehr

Verhältnis betreute Kinder zur Kinderzahl bei den 3- bis unter 6-Jährigen im März 2016 in %

- bis unter 86
- 86 bis unter 90
- 90 bis unter 94
- 94 bis unter 98
- 98 und mehr

Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR, Statistisches Bundesamt ("Kinderbetreuung regional 2016")
Geometrische Grundlage: Kreise (generalisiert), 31.12.2015 © GeoBasis-DE/BKG

Bearbeitung: G. Lackmann

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Bei der Betreuungsquote gibt es regionale Unterschiede, die sowohl durch die Nachfrage als auch durch das Angebot bedingt sind. Im Krippenbereich (d. h. bei den unter 3-Jährigen) erreichen die ostdeutschen Länder eine Quote von 50 % und die westdeutschen eine von 24 %. In Ostdeutschland bestehen nur geringe regionale Unterschiede. Innerhalb der westdeutschen Länder weisen neben wenigen Zentren insbesondere Regionen, die stark vom demografischen Wandel betroffen sind, hohe Betreuungsquoten auf.

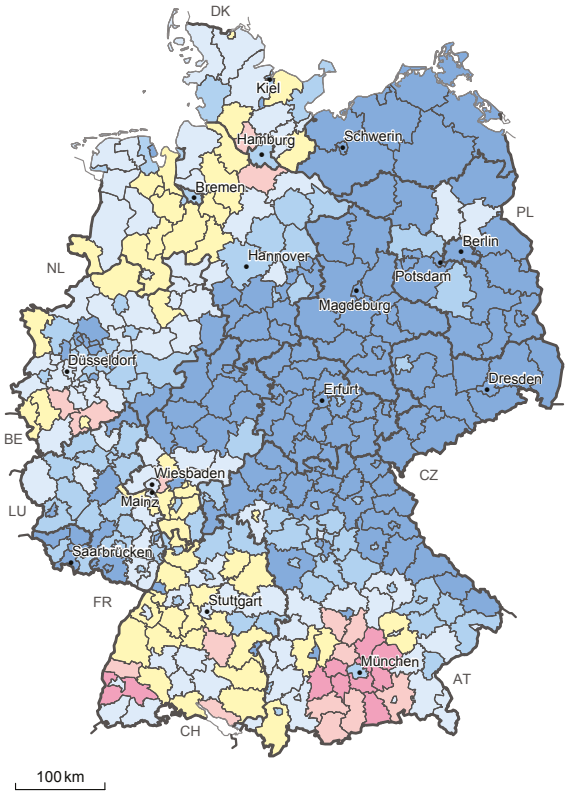
Der Anteil der über 3-Jährigen in Kindertageseinrichtungen liegt in Ostdeutschland flächendeckend bei fast 100 %. In Westdeutschland liegt dieser bei knapp 94 %.[61] Hier fallen vor allem einzelne ländliche Regionen mit niedrigen Betreuungsquoten auf.

Unabhängig von der demografischen Entwicklung ist künftig von einem steigenden Betreuungsbedarf auszugehen. Hierfür ursächlich sind u. a. der eingeführte Rechtsanspruch auf einen

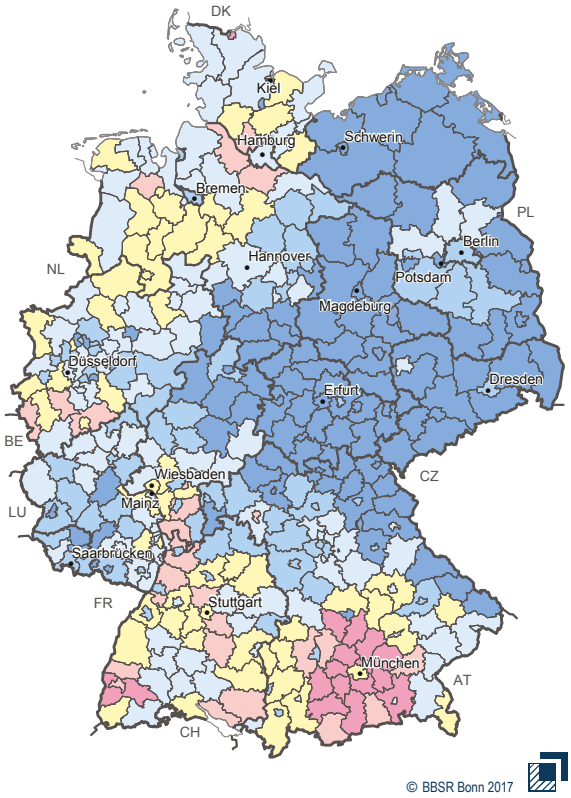
(61) Vgl. Autorengruppe Bildungsberichterstattung (2014): Bildung in Deutschland 2014, Frankfurt a.M./Berlin, S. 241

Karte 17
Entwicklung der Kinderzahlen im Bereich Kinderbetreuung 2012 bis 2035

Entwicklung der unter 3-Jährigen



Entwicklung der 3- bis unter 6-Jährigen



© BBSR Bonn 2017

Veränderung der Zahl der Kinder 2012 bis 2035 in %

- bis unter -15
- -15 bis unter -9
- -9 bis unter -3
- -3 bis unter 3
- 3 bis unter 9
- 9 und mehr

Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR, BBSR-Bevölkerungsprognose 2012-2035/Zensus
Geometrische Grundlage: Kreise (generalisiert), 31.12.2015 © GeoBasis-DE/BKG

Bearbeitung: J. Hoymann

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Betreuungsplatz ab dem vollendeten ersten Lebensjahr sowie veränderte Ansprüche an die individuelle Lebensweise. Gerade für Eltern sind diese Angebote in der Regel eine notwendige Voraussetzung für eine Erwerbstätigkeit, und sie fördern die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Seit 2012 wird denn auch das Angebot an Kindertageseinrichtungen in allen Ländern wieder ausgebaut. Besonders stark nimmt die Zahl der Kindertageseinrichtungen in Westdeutschland zu.

Nach der Raumordnungsprognose 2035 werden künftig nur noch wenige wirtschaftlich starke städtische Zentren und ihr Umland mit steigenden Kinderzahlen rechnen müssen. Für diese Räume steht der Ausbau der Betreuungskapazitäten im Vordergrund. Darüber hinaus ist nicht auszuschließen, dass einzelne Regionen mit langfristig sinkenden Kinderzahlen noch Kindertageseinrichtungen schaffen müssen, weil die Nachfrage nach Betreuung zunächst noch steigt. Trotzdem wird es Regionen geben, in denen die Kinderzahl so stark abnimmt, dass Standorte von Kindertageseinrichtungen bereits in einer mittelfristigen Perspektive gefährdet sind.

Szenarien des BBSR zum künftigen Bedarf stellen die alternativen Varianten Schließung von Einrichtungen bei Beibehaltung der bisherigen Einrichtungsgröße und Beibehaltung von kleineren Standorten gegenüber. In beiden Varianten wird ein zusätzlicher Bedarf an Kindertageseinrichtungen in Nordrhein Westfalen gesehen, wobei dieser vor allem durch den aktuellen Nachholbedarf im U3-Bereich verursacht wird. Weiteren Ausbaubedarf haben Regionen im Süden und im Westen von Niedersachsen. Besonders stark sind Standorte in den ostdeutschen Ländern gefährdet, weil hier die Zahl der Kinder am stärksten zurückgeht. Gemessen an der heutigen Größe der Einrichtungen (67 Kinder pro Einrichtung) wäre bundesweit etwa jeder zehnte Standort gefährdet, in Ostdeutschland sogar fast jeder zweite. Ein Wegfall würde angesichts der niedrigen Bevölkerungsdichte und kleinteiligen Siedlungsstruktur vieler betroffener Regionen die wohnortnahe Versorgung gefährden.

Eine Alternative zur Schließung von Einrichtungen und regionalen Konzentration der Angebote wäre die Verkleinerung bestehender Einrichtungen und Beibehaltung einer dezentralen Struktur. Hierzu müssten viele Kindertageseinrichtungen im Vergleich zur aktuellen Situation mit über 40 % weniger Kindern betrieben werden. Vor allem in Ostdeutschland, wo die Kindertageseinrichtungen im Durchschnitt deutlich größer sind (rund 90 Kinder) als in Westdeutschland (rund 60 Kinder), könnte der Betrieb vieler Einrichtungen mit reduzierter Gruppenzahl aufrechterhalten werden.[62]

Einzelne Länder haben bereits auf die Herausforderungen bei der Kinderbetreuung reagiert und Möglichkeiten geschaffen, kleinere Standorte zu erhalten sowie Anpassungen beim Betreuungsangebot vorzunehmen.[63] Hierzu zählen z. B. die Schaffung von Ausnahmetatbeständen zur Zulässigkeit oder Finanzierung sehr kleiner Kindertageseinrichtungen (räumlich differenzierte Standards und Finanzierungsbonus) oder die Optimierung der Landesregelungen für Ausgleichsbeiträge zwischen Gemeinden bei der Betreuung auswärtiger Kinder. Ein weiterer Ansatzpunkt wird in einer verbesserten interkommunalen Zusammenarbeit gesehen. Diese erfordert oft die Anpassung landesrechtlicher Regelungen zur Finanzierung und zum Kostenausgleich oder eine Lockerung der Vorhaltegebote für die Gemeinden. Dabei gilt es auch die Bedenken kommunaler Akteure gegen überörtliche Bedarfsdeckungen abzubauen. Gleichwohl finden sich bereits vielfältige Praxisbeispiele aus verschiedenen Raumtypen für interkommunale Zusammenarbeit. Neben den auf Ebene der Jugendamtsbezirke obligatorischen gemeindeübergreifenden Bedarfsplanungen sind als zwei grundlegende Formen Vereinbarungen zur Betreuung auswärtiger Kinder und der gemeinsame Betrieb von Einrichtungen mittels unterschiedlicher Träger- bzw. Organisationsformen zu nennen. Außerdem finden sich verschiedene interinstitutionelle Ansätze im regionalen Kontext: Hierzu zählen regionale Datenbanken mit Betreuungsangeboten ebenso wie kirchlich-kommunale Kooperationen oder regionale Masterpläne zur Sicherung einer tragfähigen langfristigen Versorgung oder alternative Finanzierungskonzepte für Angebote der Kinderbetreuung.

Allgemeinbildende Schulen

Bei der Schulversorgung geht es vor allem um einen angemessenen zeitlichen und räumlichen Zugang zu qualitativ ausreichenden Bildungsangeboten. Im Primarbereich und in der Sekundarstufe I wird meist eine wohnortnahe Versorgung angestrebt. Die Standorte der Sekundarstufe II orientieren sich an den Mittel- und Oberzentren, um ein ausreichendes Angebot höherwertiger

(62) Bei dieser Bedarfsabschätzung wurden keine Altersgruppen unterschieden. Tendenziell könnten daher weitere Einrichtungen wegfallen, weil die geringe Zahl von Kindern die Einrichtung von altersgerechten Gruppen (0–3 Jahre, 3–6 Jahre oder 2–6 Jahre) nicht mehr zulässt.

(63) Vgl. im Folgenden Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik u. a. (2014): Untersuchung zur Anpassung von Standards im Bereich der Daseinsvorsorge vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung, Gutachten im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für die neuen Bundesländer, Berlin, S. 22 ff.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

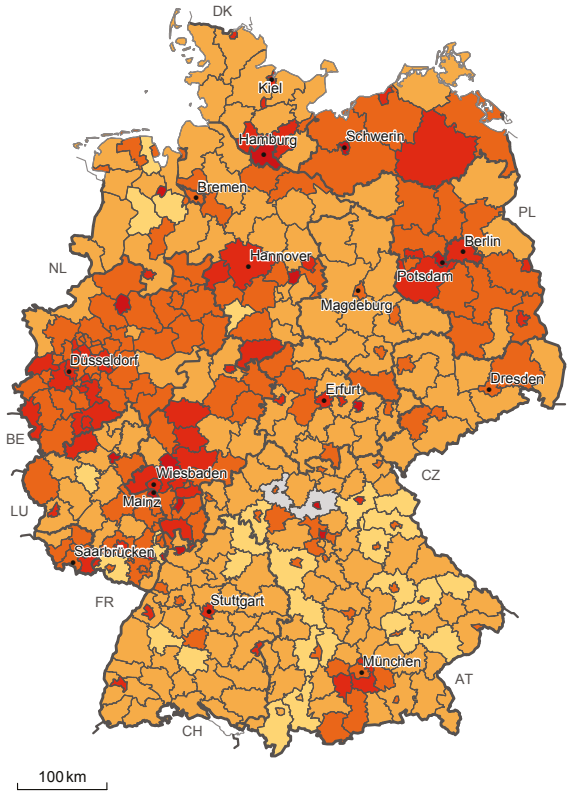
Bildungsangebote in angemessener Erreichbarkeit vorzuhalten. Zusätzliche Herausforderungen für die Schulversorgung ergeben sich infolge

- des Trends zu höheren Bildungsabschlüssen,
- inhaltlicher und organisatorischer Änderungen in der Schulstruktur der Länder,
- zunehmender Konkurrenz zwischen öffentlichen und privaten Schulen
- sowie der fortschreitenden Internationalisierung der Bevölkerung.

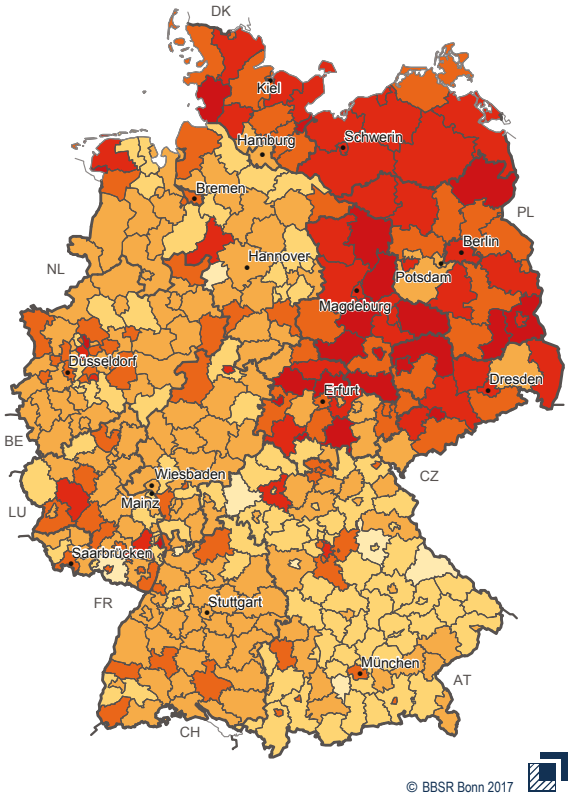
Die regionale Verteilung der Schulabgänger, differenziert nach dem Abschluss, zeigt die folgende Karte 18. Neben bildungspolitischen Schwerpunktsetzungen der Länder werden siedlungsstrukturelle Unterschiede erkennbar: Die Anteile der Schulabgänger mit allgemeiner Hochschul- oder Fachhochschulreife sind in den städtischen und verdichteten Räumen in der Regel höher, da die Jugendlichen dort ein breiteres Angebot an weiterführenden Schulen vorfinden.

Karte 18
Schulabgänger nach Abschluss

Abgänger mit Abitur oder Fachhochschulreife



Abgänger ohne Hauptschulabschluss



Anteil der Schulabgänger mit allgemeiner Hochschulreife oder Fachhochschulreife an allen Schulabgängern 2014 in %

- bis unter 10
- 10 bis unter 20
- 20 bis unter 30
- 30 bis unter 40
- 40 bis unter 50
- 50 und mehr
- keine Abgänger mit Abitur bzw. FH-Reife (keine Schulen der Sekundarstufe II)

Anteil der Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss an allen Schulabgängern 2014 in %

- bis unter 2
- 2 bis unter 4
- 4 bis unter 6
- 6 bis unter 8
- 8 bis unter 10
- 10 und mehr

Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR, Statistische Ämter des Bundes und der Länder (Regionalatlas Deutschland)
Geometrische Grundlage: Kreise (generalisiert), 31.12.2014 © GeoBasis-DE/BKG

Bearbeitung: G. Lackmann

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Im langjährigen Mittel lag der Abiturientenanteil an allen Schulabgängern bundesweit relativ konstant bei 25 %. In den vergangenen Jahren stieg dieser Anteil deutlich auf gut 35 % an. Dabei kommt den Haupt- und Realschulabschlüssen in Bayern und Baden-Württemberg grundsätzlich eine größere Bedeutung zu als in den übrigen Ländern.

Regionale Unterschiede prägen auch die Verteilung der Schulabgänger ohne Hauptschulabschluss. 2014 streuen die Regionalwerte von 1,1 % für die kreisfreie Stadt Ansbach bis zu 14,4 % für den Landkreis Mansfeld-Südharz. Von den Ländern weisen Hessen und Bayern mit rund 4,5 % die niedrigsten Quoten auf. In Sachsen-Anhalt verließ jeder zehnte Absolvent das Schulsystem ohne einen Hauptschulabschluss. Ihr Anteil ist in Ostdeutschland rund 50 % höher als in Westdeutschland. Dafür ist eine Vielzahl an Einflussfaktoren entscheidend:[64] Neben dem Anteil an Förderschülern zählen hierzu die ökonomische Lage und ein Ländereffekt. So ist in den wirtschaftsstarken süddeutschen Ländern die Rate der Jugendlichen ohne Hauptschulabschluss deutlich niedriger als in ostdeutschen Regionen.

Im Zeitraum 2013 bis 2016 gab es bundesweit rund 26.700 Schulstandorte. Davon sind etwa zwei Drittel reine Grundschulen. Ein Viertel der Standorte sind Schulen des Sekundarbereichs I, einschließlich der Schulen mit mehreren Bildungsgängen (Haupt- und Realschule), und rund 14 % sind Schulen mit den Sekundarbereichen I und II. Dabei lassen sich die verschiedenen Schulstufen relativ eindeutig bestimmten Altersgruppen zuordnen, die sich auch künftig unterschiedlich entwickeln werden.

Wird die künftige Entwicklung der Schülerzahl nach der Raumordnungsprognose 2035 den verschiedenen Schulinfrastrukturen gegenüber gestellt, kann die zukünftige durchschnittliche Schülerzahl je Schule oder die Anzahl der Schulen auf Ebene der Kreise geschätzt werden. Danach sind bei gleichbleibender Schulgröße bundesweit bei rund jedem zehnten Schulstandort vor allem im Primarbereich Anpassungen notwendig, da die künftigen Schülerrelationen je Schule die aktuelle Schulgröße teilweise deutlich unterschreiten.

Die Veränderungen in der Zahl der Schüler bis 2035 sind im Wesentlichen vom siedlungsstrukturellen Stadt-Land-Gefälle geprägt: Zuwächse sind nur noch im Umland von großen Städten zu erwarten, während die ländlichen Regionen in West- und Ostdeutschland von starken Rückgängen betroffen sein werden. Der projizierte Rückgang der Schülerzahlen kann regional zu einer Unterschreitung der aktuell in den Schulgesetzen der Länder formulierten Mindestgrößen führen. So sind die Grundschulen in den ländlichen Regionen Ostdeutschlands bereits im Jahr 2014 die durchschnittlich kleinsten und hätten bis 2035 den stärksten Rückgang der Schülerzahlen zu erwarten. Da im Primarbereich bereits weitreichende Standortanpassungen erfolgten, ist künftig eine zweite Welle der Anpassung zu erwarten. Sie wird eine wohnortnahe Versorgung vor besondere Herausforderungen stellen. Dies trifft auch für die ländlichen Regionen in Westdeutschland immer stärker zu.

Ähnlich verhält es sich für die Schulen der Sekundarstufen I und II. Die durchschnittliche Schulgröße korrespondiert weitgehend mit der Siedlungsstruktur: Je städtischer eine Region geprägt ist, desto größer die Schulen. Eine Ausnahme bilden die Schulen der Sekundarstufe II in Ostdeutschland. Dort verhält es sich umgekehrt. Der Rückgang der Schülerzahl lässt auch in diesem Bereich Anpassungen in den regionalen Angeboten erwarten. Grundsätzlich sind diese Entwicklungen im allgemeinbildenden Schulbereich aber nicht auf Ostdeutschland oder Grundschulen beschränkt, sondern betreffen auch ländliche Räume in Westdeutschland sowie Schulen der Sekundarstufen I und II.

(64) Vgl. Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (2011): Berechnungen und wissenschaftliche Auswertungen im Rahmen des DCV-Projektes „Bericht über Bildungschancen vor Ort", Gutachten im Auftrag der Caritas, Essen. Abrufbar unter: http://www.rwi-essen.de/media/content/pages/publikationen/rwi-projektberichte/PB_Bildungschancen-vor-Ort.pdf?d=a (letzter Abruf: 22.09.2016).

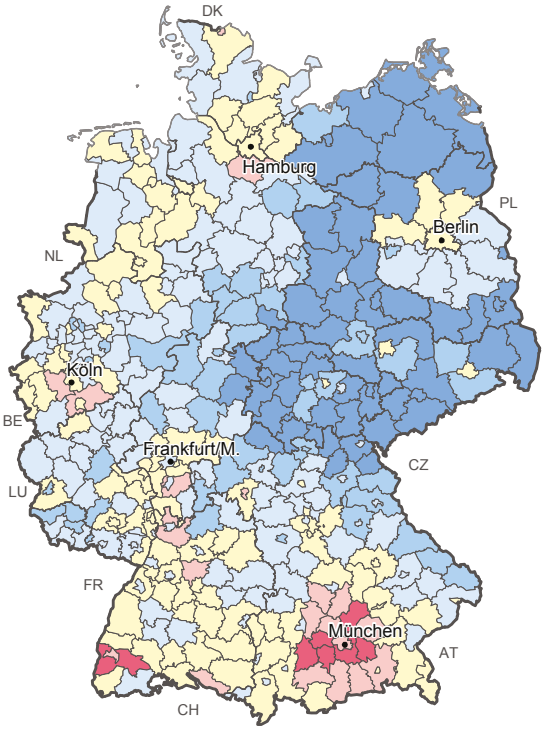
Methodische Erläuterung zur Bedarfsschätzung allgemeinbildender Schulen

Der Bedarfsschätzung wurden die Kinderzahlen der Raumordnungsprognose 2035 zugrunde gelegt. Darüber hinaus wurde das Verhältnis von Schülerzahl zu Kinderzahl im Jahr 2014 jeweils für den Primarbereich sowie für die Sekundarstufe I und II ermittelt. Dies war notwendig, da Kinder vor allem im Sekundarbereich die Kreisgrenzen für den Schulbesuch überqueren. Dieses Verhältnis wurde als konstant angenommen und auf die prognostizierte Zahl der Kinder im Jahr 2035 angewendet, um die Schülerzahlen abzuschätzen. Daraus ergibt sich einerseits, dass bei konstanter Schulgröße in einigen Regionen mehr oder weniger Schulstandorte benötigt werden oder andererseits die Schulen erhalten bleiben, sich aber die durchschnittliche Schülerzahl pro Schule ändert.

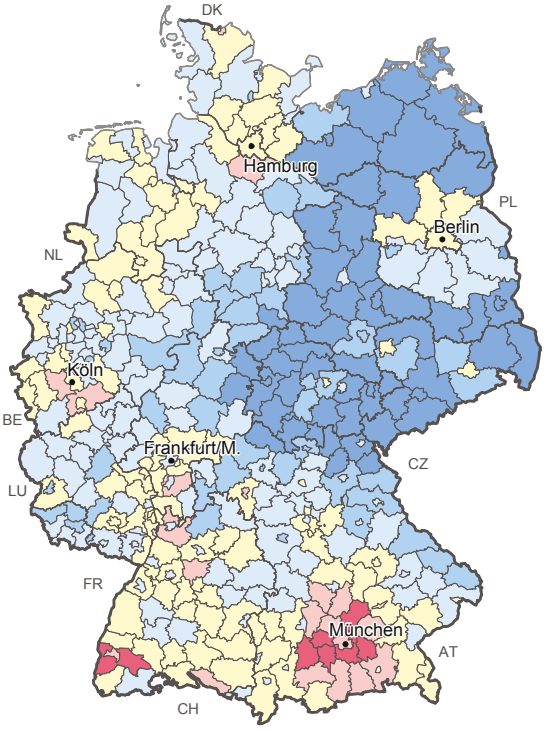
Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Karte 19
Entwicklung der Kinderzahl nach Schulalter 2012 bis 2035

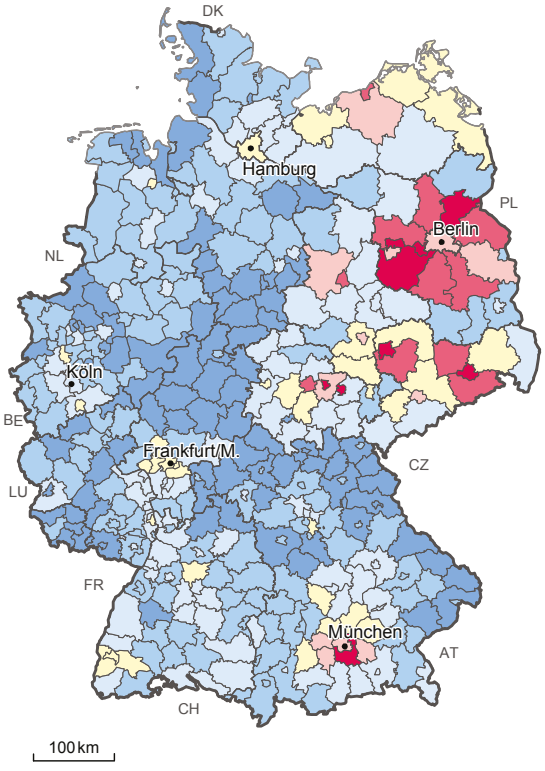
6- bis unter 10-Jährige



10- bis unter 16-Jährige



16- bis unter 18-Jährige



Veränderung der Zahl der Kinder 2012 bis 2035 in %

		bis unter	-25
-25	bis unter	-15	
-15	bis unter	-5	
-5	bis unter	5	
5	bis unter	15	
15	bis unter	25	
25	und mehr		

Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR, BBSR-Bevölkerungsprognose 2012-2035/Zensus
Geometrische Grundlage: BKG/BBSR, Kreise (generalisiert), 31.12.2014 © BKG/GeoBasis-DE
Bearbeitung: J. Hoymann, G. Lackmann

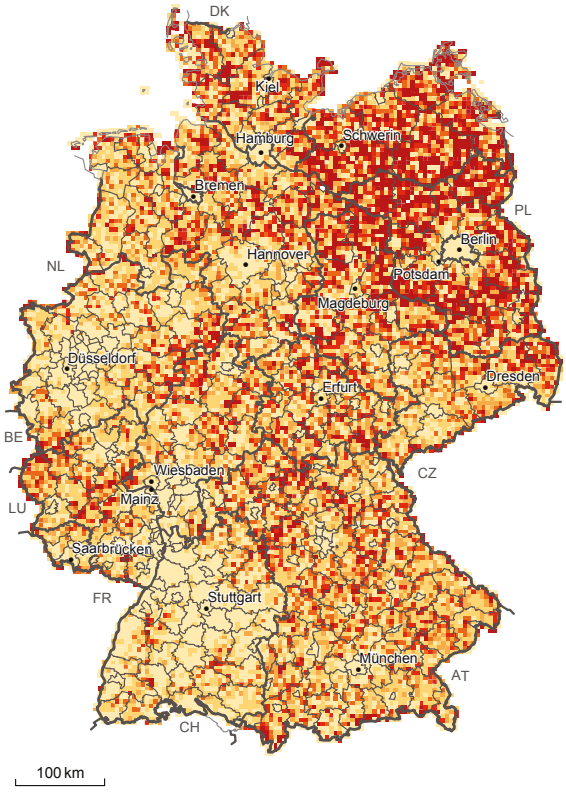
© BBSR Bonn 2017

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

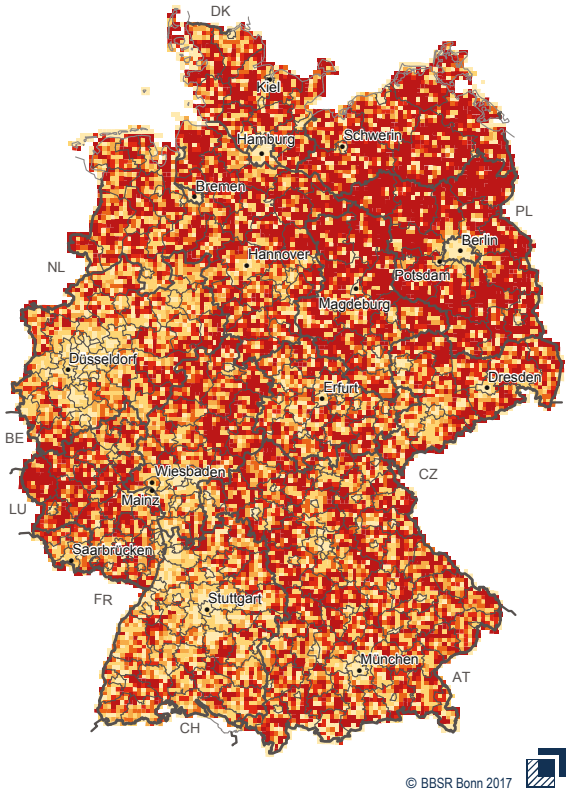
Neben einem ausreichend differenzierten Schulangebot wird die regionale Versorgungsqualität maßgeblich durch die Wohnortnähe der Schulen bestimmt. Dies gilt vor allem für Grundschulen und Schulen der Sekundarstufe I, bei denen die fußläufige Erreichbarkeit ein wichtiges Kriterium darstellt. Die Karte 20 zeigt, dass vor allem im ländlichen Raum Ostdeutschlands die mittlere Distanz zu Grundschulen vielerorts über den vereinzelt in Schulgesetzen (z. B. Hessen) festgelegten zwei Kilometer liegt. Für die Fußläufigkeit ab Sekundarstufe I gilt in Hessen eine Distanz bis drei Kilometer. Darüber hinaus muss ein Schülertransport gewährleistet werden. Wird diese Grenze angelegt, dann ist die fußläufige Erreichbarkeit von Schulen der Sekundarstufe I nicht nur in

Karte 20
Erreichbarkeit von Grundschulen und Schulen der Sekundarstufe I

Grundschulen



Schulen Sekundarstufe I



© BBSR Bonn 2017

Einwohnergewichtete Luftliniendistanz zur nächsten Grundschule 2014 bis 2016 in m

- bis unter 1.000
- 1.000 bis unter 2.000
- 2.000 bis unter 3.000
- 3.000 bis unter 4.000
- 4.000 bis unter 5.000
- 5.000 und mehr

Einwohnergewichtete Luftliniendistanz zur nächsten Schule der Sekundarstufe I 2014 bis 2016 in m

- bis unter 1.000
- 1.000 bis unter 2.000
- 2.000 bis unter 3.000
- 3.000 bis unter 4.000
- 4.000 bis unter 5.000
- 5.000 und mehr

Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR,
Schulverzeichnisse der Länder
Geometrische Grundlage: Kreise (generalisiert), 31.12.2014 © GeoBasis-DE/BKG

Bearbeitung: G. Lackmann

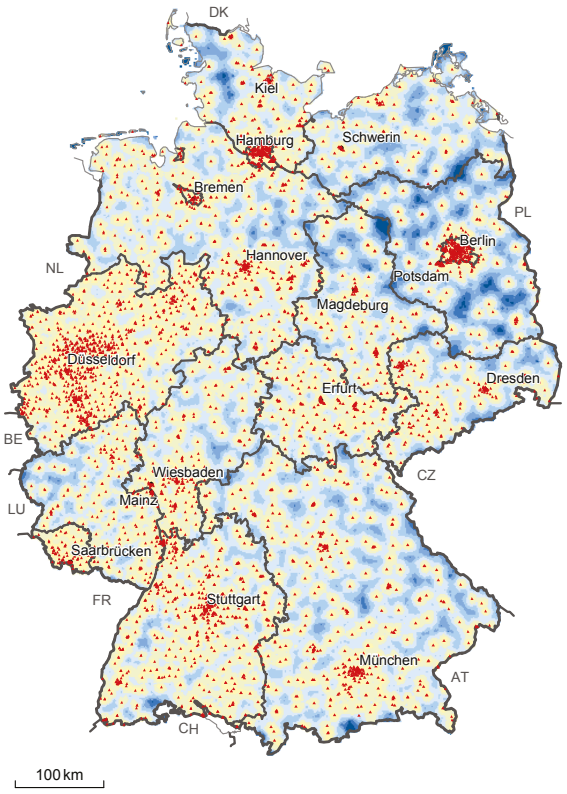
Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

ostdeutschen ländlichen Räumen, sondern in fast allen ländlichen Räumen Deutschlands nicht gegeben. Im praktischen Alltag ist daher ein Großteil der Schüler außerhalb der großen Städte auf den ÖPNV angewiesen.

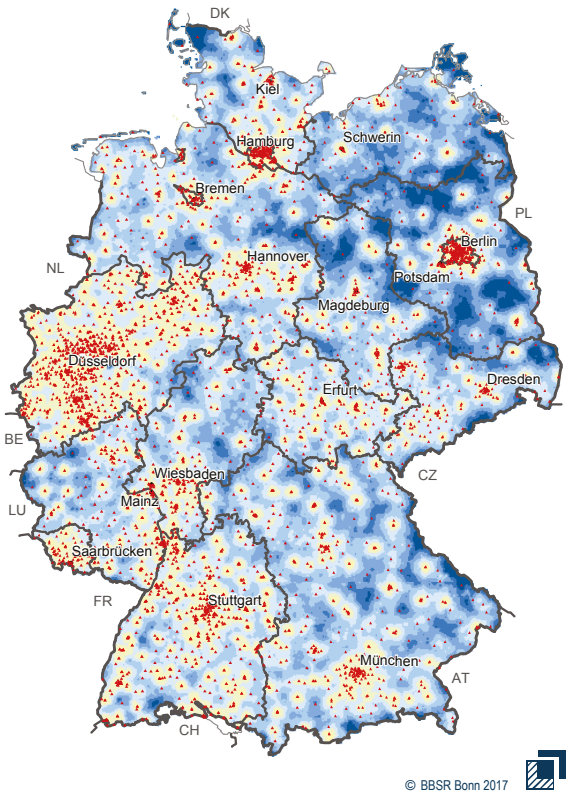
Unter dem Gesichtspunkt der Chancengleichheit ist die regionale Verteilung der Schulen, die zur allgemeinen Hochschulreife oder Fachhochschulreife führen, von besonderem Interesse. Die Berechnung der Fahrzeit im Motorisierten Individualverkehr (MIV) von den Wohnorten der Schüler zu den Standorten von über 4.850 Gymnasien und Gesamtschulen zeigt, dass 99 % der Schüler bundesweit in weniger als 20 Minuten im MIV eine Schule der Sekundarstufe II erreichen können.

Karte 21
Erreichbarkeit von Schulen der Sekundarstufe II und Wegfallszenario

Ist-Zustand



Szenario



© BBSR Bonn 2017

Pkw-Fahrzeit zur nächsten Schule der Sekundarstufe II 2015 in Minuten

- bis unter 5
- 5 bis unter 10
- 10 bis unter 15
- 15 bis unter 20
- 20 bis unter 25
- 25 bis unter 30
- 30 und mehr
- Schulstandort der Sekundarstufe II

Pkw-Fahrzeit zur zweitnächsten Schule der Sekundarstufe II 2015 in Minuten

- bis unter 5
- 5 bis unter 10
- 10 bis unter 15
- 15 bis unter 20
- 20 bis unter 25
- 25 bis unter 30
- 30 und mehr
- Schulstandort der Sekundarstufe II

Datenbasis: Erreichbarkeitsmodell des BBSR,
Laufende Raumbeobachtung des BBSR, Schulverzeichnisse der Länder
Geometrische Grundlage: Länder, aggregiert aus Kreise (generalisiert), 31.12.2014 © GeoBasis-DE

Bearbeitung: T. Pütz

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Rund 87 % benötigen sogar weniger als zehn Minuten. Die tatsächlich realisierten Fahrzeiten im ÖPNV dürften höher liegen, jedoch in den meisten Fällen entsprechende Erreichbarkeitsvorgaben seitens der Länder nicht übertreffen (z. B. gibt Sachsen eine Obergrenze von 45 Minuten vor).

Die regionale Betroffenheit von Schulschließungen im Sekundarbereich II fällt je nach den Rahmenbedingungen unterschiedlich aus und kann mittels eines sog. Wegfallzenarios verdeutlicht werden. Infolge bereits ausgedünnter Standorte bedeuten weitere Schließungen in gering besiedelten ländlichen Räumen in der Regel Verschlechterungen in der Erreichbarkeit. Dabei ist die betroffene Altersgruppe stark abhängig vom ÖPNV. So sinkt der aktuelle Anteil der Schüler, die Standorte der Sekundarstufe II innerhalb von 20 Minuten mit dem Pkw erreichen können zwar nur auf knapp 94 %. Allerdings erreichen nur noch etwa zwei Drittel nach dem hier unterstellten Wegfallszenario Standorte der Sekundarstufe II innerhalb von zehn Minuten.

Einzelne Länder haben seit den 2000er Jahren Anpassungen bei den primären Qualitätsstandards vorgenommen. Die Schulentwicklungsplanungen enthalten hierzu z. B. Vorgaben hinsichtlich der Zahl und regionalen Verteilung der Schulstandorte sowie der Klassengrößen und -zügigkeit. Zusammenlegungen verschiedener Bildungsgänge in einer Schule, die Einrichtung von Gemeinschaftsschulen oder jahrgangsübergreifender Unterricht dienen dabei auch dem Erhalt gefährdeter Schulstandorte. Unter bestimmten Bedingungen werden z. B. „kleine Schulen" und Filialschulen bzw. Teilstandorte mit jahrgangsübergreifendem Unterricht zugelassen. Damit soll auch der Zielkonflikt zwischen den Standards zur Schulgröße und zur Erreichbarkeit aufgelöst werden.[65]

Die Anpassung der primären Qualitätsstandards im Schulbereich ist in den Ländern in Abhängigkeit von der demografischen Entwicklung und den bisherigen Standards noch nicht abgeschlossen.[66] Anpassungen wurden teilweise erst im Primarbereich vorgenommen und bedürfen einer Ausweitung auf den Sekundarbereich I und II. Diskutiert werden u. a. eine Differenzierung von Mindestgrößen für Schulen und Klassen nach räumlichen Bedingungen, eine Ausweitung der Gemeinschaftsschulen oder die Aufgabe des Kurssystems und die Rückkehr zum Klassenverbund. Weitere Optionen betreffen die Übertragung der Verantwortung für die Schulorganisation und das Schulangebot auf die kommunale/regionale Ebene. Außerdem werden eine stärkere Kooperation mit Privatschulen und ehrenamtliches Engagement diskutiert. Auch die Schulentwicklungsplanung als zentrale Schnittstelle zwischen abstrakten Standards der Schulorganisation und konkreter räumlicher Situation steht im Fokus der Diskussion. Möglichkeiten der Verbesserung werden gesehen bei

- der Berücksichtigung längerfristiger Zeithorizonte, die bisher nur teilweise verpflichtend vorgesehen sind,
- der integrierten Schulentwicklungs- und ÖPNV-Netzplanung, um eine möglichst dezentrale Schulversorgung zu sichern
- sowie einer Verstärkung der interkommunalen Zusammenarbeit.

Berufliche Bildung

Ebenso wie die allgemeine Bildung ist die berufliche Bildung eine wichtige Voraussetzung für die gesellschaftliche Teilhabe des Einzelnen und fördert dessen Beschäftigungsfähigkeit.[67] Im Rahmen der Daseinsvorsorge gilt es daher, für die regionalen Schulabgänger ausreichend geeignete berufliche Ausbildungsangebote vorzuhalten. Auch können die Unternehmen vor Ort durch die Bereitstellung betrieblicher Ausbildungsplätze ihren Fachkräftebedarf besser decken und somit ihre Abhängigkeit vom externen Arbeitsmarkt reduzieren.

Im Schuljahr 2014/2015 existierten in Deutschland insgesamt 8.858 berufliche Schulen, die sich auf eine Vielzahl unterschiedlicher Schularten und -formen in öffentlicher oder privater Trägerschaft verteilen. Den größten Anteil machen die Berufsschulen (2.778) und Berufsfachschulen (2.480) aus. Diese Schulen werden vorwiegend in öffentlicher Trägerschaft vorgehalten. Es folgen die Schulen des Gesundheitswesens (1.813) und die Fachschulen (1.578). Im Ausbildungsjahr 2016 mündeten fast zwei Drittel aller institutionell erfassten ausbildungsinteressierten Personen in eine duale Berufsausbildung. Sie umfasst die beruflichen Ausbildungsklassen an den Berufsschulen und die betriebliche Ausbildung unmittelbar in den Unternehmen. Somit absolvierten

(65) So zeigen zumindest ältere Analysen, dass sich die Kosten für den Erhalt kleiner dezentraler Schulen mit jahrgangsübergreifendem Unterricht in etwa die Waage halten mit den Kosten für zentrale Schulstandorte und den Schülertransport zu einer entfernteren Schule bei Schließung des dezentralen Standortsregionlaen. Vgl. Kramer, C./Nutz, M. (2006): Räumliche Auswirkungen des demografischen Wandels auf das Bildungs- und Erziehungswsen. In: Gans, P. u. a. (Hg.): Demografische Trends Deutschland, ARL Forschungs- und Sitzungsberichte, Hannover, S. 201 ff.

(66) Vgl. im Folgenden Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik u. a. (2014): Untersuchung zur Anpassung von Standards im Bereich der Daseinsvorsorge vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung, Gutachten im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für die neuen Bundesländer, Berlin

(67) 2014 wurden 68 % aller erfolgreichen Ausbildungsabsolventen von ihrem Ausbildungsbetrieb übernommen. Auch besteht ein positiver Zusammenhang zwischen dem Qualifikationsniveau und der Teilnahme an Weiterbildung. Vgl. Dummert, S./Leber, U. (2016): Betriebliche Berufsausbildung und Weiterbildung in Deutschland. Expertise des IAB, S. 3 und S. 45, https://www.bibb.de/dokumente/pdf/a2 iab-expertise 2016.pdf

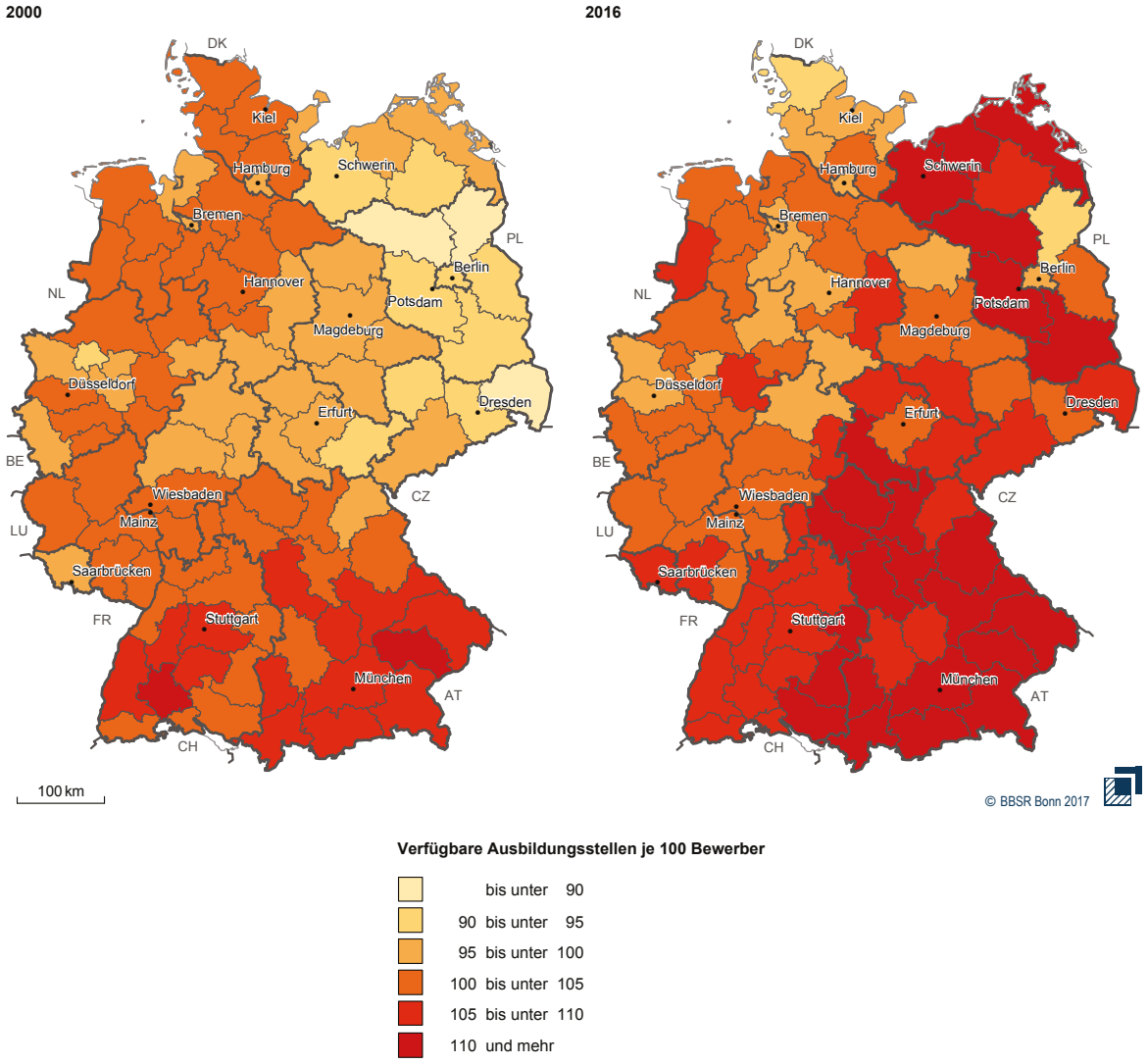
Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

2015 rund 1,6 Mio. Jugendliche eine Ausbildung im dualen System. Rund 29 % aller Betriebe bilden selbst aus und leisten damit einen wichtigen Beitrag zur Sicherung des Fachkräftebedarfs.

Das deutsche Berufsbildungssystem und somit auch das duale System stehen inzwischen vor großen Herausforderungen. Infolge der demografischen Entwicklung geht die Zahl der Jugendlichen, die eine betriebliche Ausbildung oder eine schulische Ausbildung an einer beruflichen Schule beginnen, immer mehr zurück. Dies führt zu einer steigenden Konkurrenz der beruflichen Schulen untereinander und zu den weiterführenden allgemeinbildenden Schulen und Hochschulen. Während sich die Zahl der beruflichen Ausbildungsverhältnisse in den letzten Jahren spürbar verringerte, stieg die Zahl der Studienanfängerinnen und -anfänger kontinuierlich. Ihre Zahl liegt seit 2013 sogar höher als die Zahl der Anfängerinnen und Anfänger in der dualen Berufsausbildung und stabilisiert sich auf diesem hohen Niveau.[68]

(68) Berufsbildungsbericht (2016): S. 6

Karte 22
Berufliche Ausbildungsplatzkapazitäten



Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR, BIBB-Erhebung über neu abgeschlossene Ausbildungsverträge, Ausbildungsmarktstatistik der Bundesagentur für Arbeit
Geometrische Grundlage: Raumordnungsregionen, aggregiert aus: Kreise (generalisiert), 31.12.2014 © BKG/GeoBasis-DE

Bearbeitung: G. Lackmann

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Allein von 2000 bis 2016 verringerte sich die Zahl der Ausbildungsstellenbewerber von 645.300 auf 540.000. Dies entspricht einem Rückgang von über 16 %. Das Angebot an Ausbildungsstellen reduzierte sich in diesem Zeitraum von rund 647.400 auf 563.800 ebenfalls spürbar. Allerdings fiel der Rückgang mit 12,9 % etwas geringer aus.[69] Infolgedessen verbesserte sich die Situation bei den beruflichen Ausbildungsplatzkapazitäten aus Sicht der Jugendlichen: So kamen 2016 auf 100 Bewerber um eine Ausbildungsstelle 104,2 Ausbildungsstellen.[70] Im Jahr 2000 lag dieser Wert noch bei 100,3. Auch wenn sich die Angebots-Nachfrage-Relation in den letzten Jahren etwas erhöht hat, lag der 2015er Wert noch immer deutlich unter dem Wert von 112,5, der als notwendig erachtet wird, um den Jugendlichen ein qualitativ und quantitativ ausreichendes Angebot an Ausbildungsplätzen zu sichern.[71]

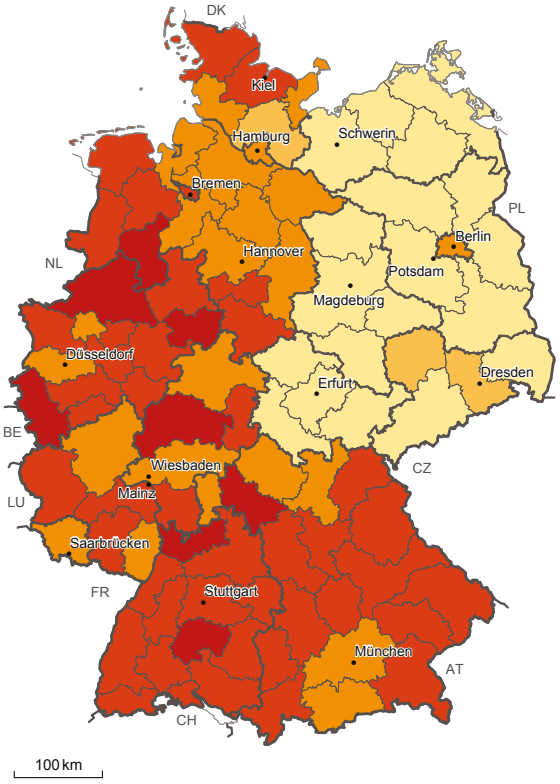
(69) Berufsbildungsbericht (2016): S. 19

(70) Der Indikator „Berufliche Ausbildungsplatzkapazitäten" wird auch als Angebots-Nachfrage-Relation bezeichnet und quantifiziert die Versorgungssituation auf den regionalen Ausbildungsstellenmärkten.

(71) Berufsbildungsbericht (1977): S. 8

Karte 23
Ausbildungsrelevante Jugendliche und Entwicklung bis 2035

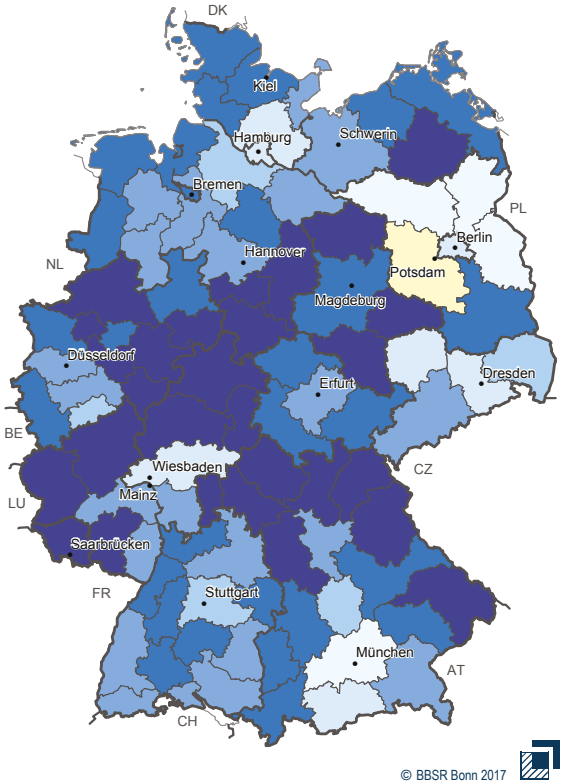
Anteil 18- bis unter 25-Jährige



Bevölkerungsanteil der Altersgruppe 18 bis unter 25 Jahre 2015 in %

- bis unter 6
- 6 bis unter 7
- 7 bis unter 8
- 8 bis unter 9
- 9 und mehr

Entwicklung 18- bis unter 25-Jährige



© BBSR Bonn 2017

Entwicklung der Zahl der 18- bis unter 25-Jährigen im Zeitraum 2012 bis 2035 in %

- bis unter -25
- -25 bis unter -20
- -20 bis unter -15
- -15 bis unter -10
- -10 bis unter -5
- -5 bis unter 0
- 0 und mehr

Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR, BBSR-Bevölkerungsprognose 2012-2035/Zensus, Statistisches Bundesamt
Geometrische Grundlage: Raumordnungsregionen, aggregiert aus: Kreise (generalisiert), 31.12.2014 © BKG/GeoBasis-DE

Bearbeitung: G. Lackmann

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

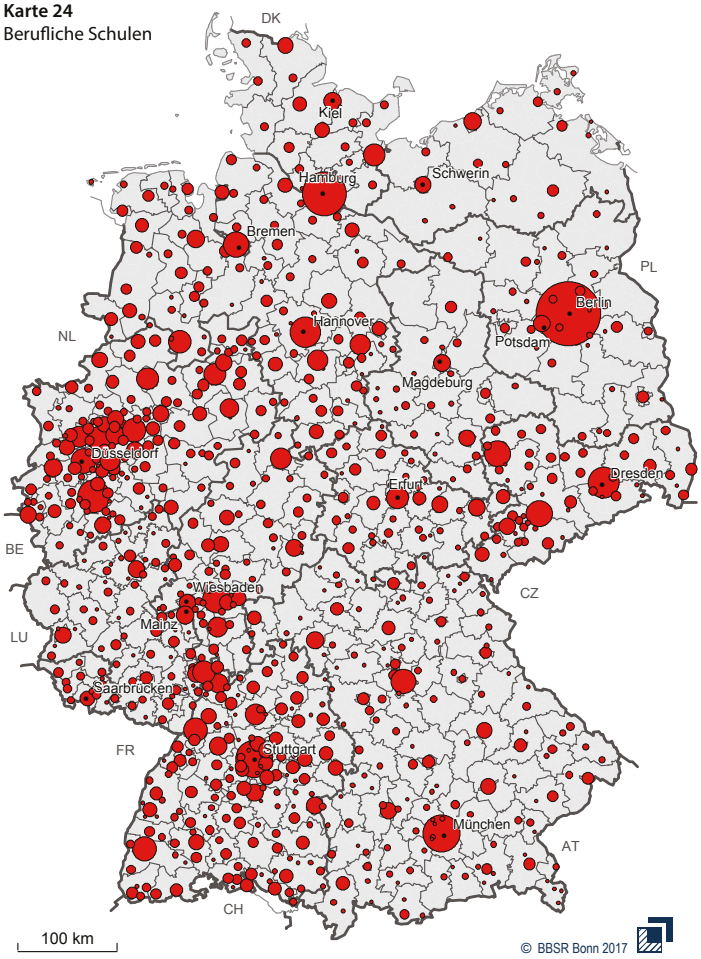
Außerdem gestaltet sich die Situation auf den regionalen Ausbildungsmärkten in Abhängigkeit von demografischer Entwicklung und regionaler Wirtschaftsstruktur sehr unterschiedlich: Ausgeprägte regionale Ungleichgewichte finden sich sowohl unter den ost- als auch unter den westdeutschen Regionen. So ist die Unterversorgung in den Raumordnungsregionen Schleswig-Holstein Nord und Uckermark-Barnim besonders ausgeprägt, denn dort kommen auf 100 Bewerber weniger als 92 Ausbildungsstellen. Demgegenüber weisen die Regionen Westmecklenburg und Regensburg mit Nachfrage-Angebots-Relationen größer 115 die bundesweit günstigste Versorgungssituation auf.

Der allgemeine positive Trend auf den regionalen Ausbildungsmärkten resultiert in der Regel nicht aus einer steigenden Zahl an Ausbildungsstellen. Vielmehr ging die Nachfrage nach Ausbildungsstellen meist deutlich stärker als das Angebot zurück. Entsprechend stellt sich die rechnerische Versorgungssituation auf dem Ausbildungsstellenmarkt in Ostdeutschland aktuell deutlich besser als in Westdeutschland dar. Dies ist jedoch nur eingeschränkt positiv zu werten, da hinter dieser Entwicklung ein starker Rückgang an ausbildungsbereiten Jugendlichen steht. Infolge dessen dürfte das regionale Humankapital in den betroffenen Regionen künftig nicht wachsen, sondern schrumpfen und somit zu einem Engpassfaktor für die regionale Entwicklung werden. Zudem bestehen Wechselwirkungen zwischen dem Angebotsverhalten der Unternehmen und der regionalen Nachfrage der Jugendlichen nach Ausbildungsstellen. Es gibt Hinweise darauf, dass die Unternehmen ihr Ausbildungsengagement bei einem unzureichenden Bewerberangebot reduzieren und somit der Nachfrage anpassen.[72]

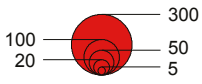
Bereits heute sind die regionalen Unterschiede hinsichtlich des Anteils ausbildungsrelevanter Jugendlicher an der Gesamtbevölkerung (d. h. Anteil der 18- bis unter 24-Jährige) stark ausgeprägt. Das regionale Muster ist durch ein West-Ost-Gefälle geprägt. Die Spanne der Anteile auf Ebene der Raumordnungsregionen reicht von 9,5 % für Würzburg bis zu 5,3 % für Oberlausitz-Niederschlesien. Nach der Bevölkerungsprognose des BBSR wird die Zahl der 18- bis unter 24-Jährigen bis 2035 um mehr als 1,2 Mio. sinken. Dies entspricht einem Rückgang von rund 17 %. Da sich aus dieser Altersgruppe der Großteil der Auszubildenden rekrutiert, wird die Nachfrage nach Ausbildungsstellen künftig weiter sinken. Diese Entwicklung dürfte sich nahezu flächendeckend vollziehen, mit besonderer Intensität in Westdeutschland. Der Rückgang wird dort etwa bei 20 % liegen. Dagegen werden die Verluste der ostdeutschen Regionen mit rund 5 % deutlich schwächer ausfallen. Dieser geringere Rückgang liegt jedoch in dem bereits niedrigeren Ausgangsniveau begründet. Die Regionen, die von starken Verlusten dieser Altersgruppe betroffen sind, müssen damit rechnen, dass die Unternehmen infolge der sinkenden Nachfrage auch ihr Ausbildungsplatzangebot reduzieren werden.

(72) Vgl. Ragnitz, J. u. a. (2013): Bedarf an berufsschulischen Einrichtungen im Direktionsbereich Dresden. Forschungsvorhaben im Auftrag der Handwerkskammer Dressden und der Inudstrie- und Handelskammer Dresden, Endbericht,Dresden, S. 62

Karte 24
Berufliche Schulen



Zahl der beruflichen Schulen in der Gemeinde / im Gemeindeverband



Datenbasis: Schulverzeichnisse der Länder 2014-2016
Geometrische Grundlage: Kreise, Gemeinden und Gemeindeverbände (generalisiert), 31.12.2014 © GeoBasis-DE/BKG

Bearbeitung: G. Lackmann

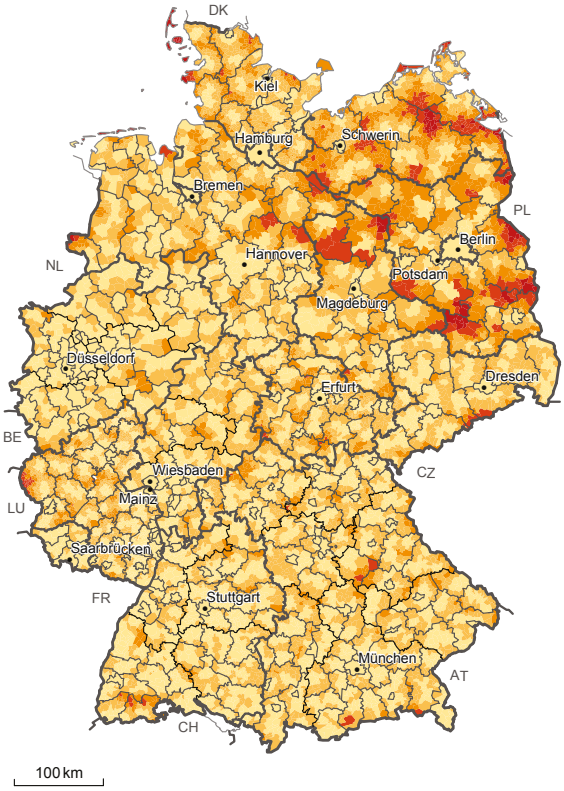
Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Entsprechend landes- und regionalplanerischer Vorgaben haben die beruflichen Schulen fast ausschließlich ihren Standort in Ober- und Mittelzentren (94 %). Etwa 4 % der beruflichen Schulen liegen in Unterzentren und bundesweit nur 81 Schulen außerhalb eines zentralen Ortes. Gemessen an der Zahl der 18- bis unter 24-Jährigen je Schule zeigen sich zwischen den siedlungsstrukturellen Regionstypen keine gravierenden quantitativen Ausstattungsunterschiede. Trotzdem dürften Unterschiede in der Ausstattung mit Ausbildungsklassen und der Notwendigkeit von Blockunterricht zwischen den Raumtypen bestehen. So haben in den sehr peripher gelegenen Kreisen nur relativ wenige Berufsschulen ihren Standort. Bei seltenen Ausbildungsberufen gestaltet sich die regionale Versorgungssituation in der Regel deutlich ungünstig. Die Jugendlichen müssen vielfach weite Distanzen für den Weg zur Berufsschule zurücklegen bzw. an tage- oder wochenweisem Blockunterreicht teilnehmen.

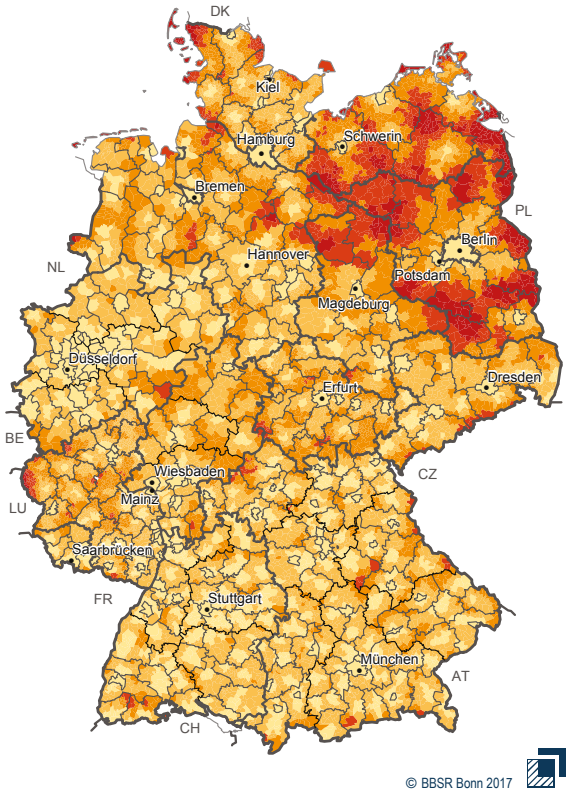
Erreichbarkeitsanalysen des BBSR auf Basis aller beruflichen Schulen zeigen, dass bei einer max. Fahrzeit von 20 Minuten im motorisierten

Karte 25
Erreichbarkeit beruflicher Schulen

Nächste berufliche Schule



Nächste fünf berufliche Schulen



© BBSR Bonn 2017

Durchschnittliche Pkw-Fahrzeit zur nächsten beruflichen Schule 2015 in Minuten

- bis unter 10
- 10 bis unter 20
- 20 bis unter 30
- 30 bis unter 40
- 40 und mehr

Durchschnittliche Pkw-Fahrzeit zu den nächsten fünf beruflichen Schulen 2015 in Minuten

- bis unter 10
- 10 bis unter 20
- 20 bis unter 30
- 30 bis unter 40
- 40 und mehr

Datenbasis: Erreichbarkeitsmodell des BBSR, Schulverzeichnisse der Länder 2014-2016
Geometrische Grundlage: Gemeinden und Kreise (generalisiert), 31.12.2014 © GeoBasis-DE/BKG

Bearbeitung: G. Lackmann, T. Pütz

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Individualverkehr bundesweit 92 % der 18- bis unter 24-Jährigen mindestens fünf berufliche Schulen erreichen können. Je peripherer die Lage, desto ungünstiger gestalten sich die Erreichbarkeiten. In den sehr peripher gelegenen Gemeinden erreichen bei einer max. Fahrzeit von 20 Minuten im motorisierten Individualverkehr nur knapp 40 % der 18- bis unter 24-Jährigen mindestens fünf berufliche Schulen. Insbesondere Regionen aus Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern sowie einzelne Räume aus Schlewig-Holstein, Niedersachsen sowie Rheinland-Pfalz und Hessen weisen ungünstige Erreichbarkeiten beruflicher Schulen auf.

Infolge des bundesweiten Rückgangs an Ausbildungsplatzbewerbern bestehen im Bereich der beruflichen Schulen vielfach Überkapazitäten, die mit großen Planungsschwierigkeiten und Unsicherheiten einhergehen und die Zukunft des Standortes in Frage stellen können. Vor besonders großen Problemen stehen Berufsschulen in Regionen, in denen sich die siedlungs- und wirtschaftsstrukturellen sowie demografischen Herausforderungen bündeln: Neben einem besonders niedrigen Anteil junger Menschen im ausbildungsrelevanten Alter sind diese Regionen mit weiter sinkenden Schülerzahlen konfrontiert. Zugleich weisen sie ein relativ dünnes Netz an Berufsschulstandorten auf. Die vorwiegend klein- und mittelständischen Unternehmen haben oft Probleme, ausreichend qualifizierte Fachkräfte über die eigene Ausbildung zu gewinnen. Das limitierte Bewerberangebot auf dem externen Arbeitsmarkt erschwert ihre aktive Personalentwicklung zusätzlich. Umgekehrt finden die Jugendlichen nur ein begrenztes Angebot an attraktiven Ausbildungsberufen vor. Infolgedessen müssen sie sich stärker regionsextern um einen Ausbildungsplatz ihrer Wahl bemühen. Im Rahmen des Aktionsprogramms regionale Daseinsvorsorge wurden vor diesem Hintergrund Pilotprojekte gefördert, die eine langfristige Sicherung der beruflichen Bildung und somit des regionalen Fachkräftepotenzials in ländlichen Regionen zum Ziel hatten.

Ebenso wie die allgemeinbildende Schulversorgung wird inzwischen auch die berufliche Bildung von den Auswirkungen des demografischen Wandels betroffen. Damit die berufliche Bildung auch künftig eine tragende Säule des deutschen Bildungssystems bleibt, muss das duale Ausbildungssystem den neuen Anforderungen angepasst werden. Hierzu muss es als gleichwertige Alternative zur akademischen Bildung ausgestaltet werden, etwa durch den Ausbau beruflicher Spitzenqualifikationen oder einer verbesserten Durchlässigkeit zwischen beruflicher Bildung und Hochschulbildung (etwa durch neue Anrechnungsmechanismen).[73] Zum einen muss engagiert um das begrenzte regionale Potenzial junger Menschen geworben werden. Hierzu zählen auch Studienabbrecher, junge Zuwanderer, junge Menschen im Übergangsbereich oder junge Erwachsene ohne Qualifizierung. Zum zweiten müssen die Ausbildungseinrichtungen selbst attraktiver werden. Das gilt für den baulichen Zustand und ihre technische Ausstattung (z. B. Digitalisierung), aber auch hinsichtlich der Qualität der Bildungsinhalte (bspw. Zertifizierungen oder Zusatzqualifikationen, digitale Angebote). Ein weiterer Aspekt betrifft die Bereitstellung von ausreichendem und qualifiziertem Personal. Einschlägige Studien fordern außerdem eine langfristige zentralisierte Schulnetzplanung, wobei diese eine Spezialisierung der einzelnen Berufsschulstandorte und den Ausbau der Kooperationen von beruflichen und allgemeinbildenden Schulen umfasst.[74] Den Berufsschulen sollten

(73) Berufsbildungsbericht (2015): S. 3 f.

(74) Vgl. Ragnitz, J. u. a. (2013): Bedarf an berufsschulischen Einrichtungen im Direktionsbereich Dresden. Forschungsvorhaben im Auftrag der Handwerkskammer Dressden un der Inudstrie- und Handelskammer Dresden, Endbericht, Dresden, S. 72 f.

Aktionsprogramm Regionale Daseinsvorsorge: Modellvorhaben Berufliche Bildung

Im Rahmen des „Aktionsprogramms regionale Daseinsvorsorge" wurden sechs Umsetzungsprojekte in den Modellregionen Salzachtal, Merzig-Wadern, Schleswig-Flensburg, Altmark, Uckermark und im Saale-Holzland-Kreis zur Sicherung der beruflichen Bildung und des regionalen Fachkräftepotenzials gefördert. Die Projekte handeln innerhalb eines breiten Spektrums: Mittels berufspraktischer Orientierung der Lehrinhalte wurde in Zusammenarbeit mit der regionalen Wirtschaft u. a. die Sicherung einzelner Schulstandorte entwickelt (z. B. Salzachtal oder Altmark). Darüber hinaus wurde der Übergang von der Schule in die Ausbildung oder das Studium unterstützt, indem die zahlreichen und oft schulspezifischen Informationsangebote regional gebündelt und beworben werden. (z. B. Uckermark und Merzig-Wadern). Ein wichtige Zielgruppe waren auch bildungsferne oder bildungsbenachteiligte Kinder und Jugendliche. In Schleswig-Flensburg vereinbarten auf administrativer Ebene alle Rechtskreise eine Kooperation, und es wurde eine Jugendberufsagentur gegründet. Das Projekt im Saale-Holzland-Kreis setzt bereits bei der Bildung im Kindergartenalter an, um die Durchlässigkeit zwischen den einzelnen Bildungsstufen von Beginn an zu erhöhen und Schnittstellen zwischen den einzelnen Bildungsbereichen zu optimieren. Darüber hinaus gibt es weitere interessante Ansätze zur Sicherung des Fachkräftepotenzials in den Regionen. In der Modellregion Uckermark wurden z. B. in Zusammenarbeit mit Gesundheitsbetrieben aus der Region kommende Medizinstudenten mit einem Stipendium unterstützt, wenn diese im Anschluss an das Studium wieder in die Region zurückkehren, um dort eine Beschäftigung aufzunehmen.

Weitere Informationen: Leitfaden Regionalstrategie Daseinsvorsorge, Bundesministerium für Verkehr und Digitale Infrastruktur (Hg.), Berlin 2016

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

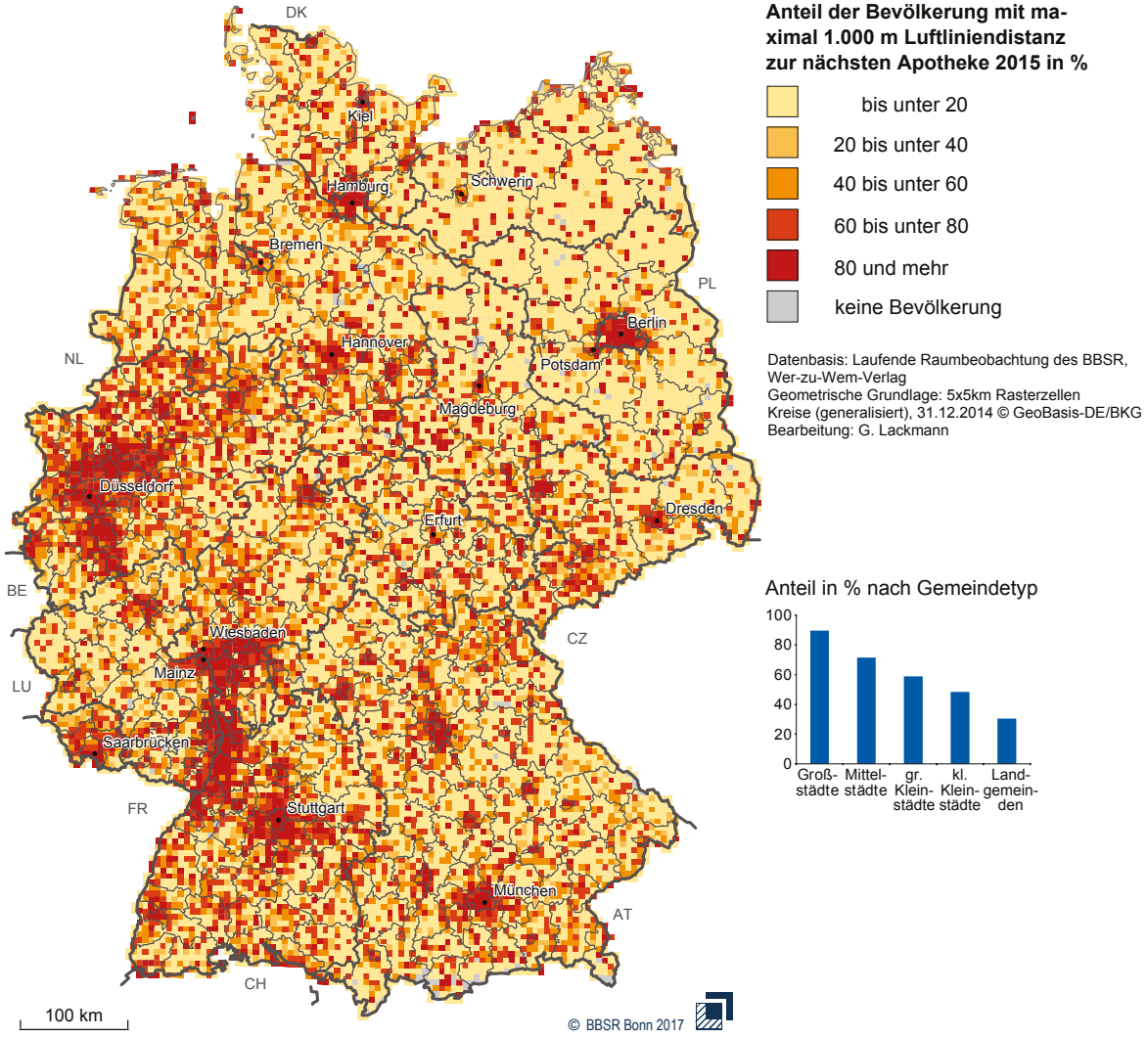
zudem Anreize zum wirtschaftlichen Arbeiten gesetzt und eigene Budgets für Lehrkräfte zur Verfügung gestellt werden.

Außerdem gilt es, in der Fläche Schulstandorte zu halten, die das Angebot an besonders häufigen und in jeder Region benötigten Berufen (z. B. Kaufleute oder Bauberufe) sicherstellen. Vereinzelt wird auch gefordert, dass die Länder im Extremfall den Schulträgern die gesamte Schulnetzplanung entziehen und sie wieder auf Landesebene betreiben, um tragfähige Strukturen sicherzustellen. Ziel sollte die Vermeidung von Parallelstrukturen in benachbarten Landkreisen oder Berufsschulstandorten und die Festlegung verbindlicher Ausbildungsschwerpunkte sein. Diese gilt es langfristig zu sichern und an den Bedürfnissen der regionalen Wirtschaft zu orientieren.

Apotheken und ambulante ärztliche Versorgung

Apotheken und die ambulante ärztliche Versorgung sind ein zentraler Bestandteil der Nahversorgung, die flächendeckend und möglichst fußläufig sichergestellt sein soll. Eine bewusste Steuerung der Standorte von Apotheken findet nicht statt, sondern ihre regionale Verteilung resultiert aus dem Zusammenspiel von Angebot

Karte 26
Erreichbarkeit von Apotheken



Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

und Nachfrage. Dabei besteht in der Regel eine räumliche Nähe zu den niedergelassenen Ärzten. Die Zahl der Apotheken ist seit Jahren rückläufig und ging bis Ende des ersten Quartals 2017 auf 19.942 Einheiten zurück.[75]

Der Strukturwandel bei den Apotheken dürfte sich künftig fortsetzen, zumal der Wettbewerb auf der lokalen Ebene bereits heute stark ist. Neben der demografischen Entwicklung tragen hierzu in ländlichen Räumen auch die Nachfolgeprobleme von Arztpraxen und von Apotheken selbst bei. Vom Strukturwandel sind allerdings nicht nur die Landapotheken, sondern auch Filialapotheken mit einem kleinen Umsatz betroffen.

Die Karte 26 zeigt den Anteil der Bevölkerung mit maximal 1.000 m Luftliniendistanz zur nächsten Apotheke.[76] In den kreisfreien Großstädten erreichen wegen der Konzentration von Angebot und Bevölkerung fast 90 % der Einwohner die nächste Apotheke in höchstens 1.000 m Luftliniendistanz. Regionen mit ungünstigen Erreichbarkeitsverhältnissen liegen vor allem in den überwiegend ländlichen Teilen im Nord-Osten Deutschlands (Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt), aber auch in vielen dünn besiedelten Gebieten Westdeutschlands. Bundesweit erreicht etwa ein Drittel der Bevölkerung die nächstgelegene Apotheke nicht innerhalb einer Luftliniendistanz von 1.000 m.

Um auch abgelegene Orte mit Medikamenten versorgen zu können, bietet § 24 der Apothekenbetriebsverordnung die Möglichkeit, Rezeptsammelstellen einzurichten. Die Medikamente können dann später vom Empfänger in der Apotheke abgeholt oder per Boten ausgeliefert werden. Eine Lieferung von Medikamenten bieten inzwischen auch Versandapotheken an. Beiden Optionen ist allerdings gemein, dass – neben eingeschränkter persönlicher Beratung – eine gewisse Zeitspanne zwischen Rezeptabgabe im Original und Lieferung der Arznei liegt, was in Fällen dringenden Arzneibedarfs nachteilig ist. Zur Sicherung einer ständigen Versorgung in akuten Fällen ist zudem 2013 das Apothekennotdienstsicherstellungsgesetz (ANSG) in Kraft getreten. Gerade in Räumen mit geringer Apothekendichte müssen Apotheken häufiger Notdienste übernehmen. Als Ausgleich für diese Belastungen sieht das Gesetz einen pauschalen Zuschuss für jeden geleisteten Notdienst vor.

Längerfristig angelegte Vorschläge zur Sicherstellung bzw. Verbesserung der Medikamentenverfügbarkeit in schlecht versorgten Gebieten betreffen die Änderung des Dispensierrechts[77], die Beeinflussung der Apothekendichte durch Verwendung regional differenzierter Vergütungsmodelle oder den Einsatz mobiler Lösungen (z. B. Apothekenbusse). In all diesen Fällen wären jedoch entsprechende gesetzliche Vorgaben bzw. Standards zu ändern.

Ende 2016 gab es in Deutschland laut Bundesärztekammer insgesamt 378.607 berufstätige Ärzte von denen 150.106 ambulant tätig waren. Ein genereller Ärztemangel in Deutschland existiert nicht, jedoch gibt es regionale Unterschiede in der Versorgung. Deutlich wird dies bereits bei

(75)
Quelle: Bundesvereinigung Deutscher Apothekerverbände, Pressemitteilung vom 12. Mai 2017: Nur noch 19.942 Apothekenzahl in Deutschland.

(76)
Laut Rechtsprechung ist eine wohnortnahe Versorgung der Bevölkerung mit Apotheken nicht mehr gegeben, wenn die Entfernung zur nächsten Apotheke mehr als sechs Kilometer beträgt. Vgl. Neumeier, S. (2013): Modellierung der Erreichbarkeit öffentlicher Apotheken: Untersuchung zum regionalen Versorgungsgrad mit Dienstleistungen der Grundversorgung. Thünen-Working Paper 11, Braunschweig, S. 3

(77)
Derzeit dürfen laut Arzneimittelgesetz Arzneimittel im Sinne des §2 Abs. 1 oder Abs. 2 Nr. 1, die nicht durch die Vorschriften des § 44 oder der nach § 45 Abs. 1 erlassenen Rechtsverordnung für den Verkehr außerhalb der Apotheken freigegeben sind, außer in den Fällen des § 47 berufs- oder gewerbsmäßig für den Endverbrauch nur in Apotheken und ohne behördliche Erlaubnis nicht im Wege des Versandes in den Verkehr gebracht werden (Dispensierecht). Humanmedizinern ist eine Arzneimittelabgabe an Patienten nur in Ausnahmefällen gestattet. Vgl. „Ärzte für Notfall-Dispensierecht" In: DAZ.online vom 24.11.2014 (15.3.2016).

(78)
Vgl. Kassenärztliche Bundesvereinigung (2017): Statistische Informationen aus dem Bundesarztregister.

(79)
Vgl. hierzu Richtlinie des Gemeinsamen Bundesausschusses über die Bedarfsplanung sowie die Maßstäbe zur Feststellung von Überversorgung und Unterversorgung in der vertragsärztlichen Versorgung (Bedarfsplanungs-Richtlinie), Stand 16. Juni 2016

Abbildung 10
Versorgungsebenen und Planungsbereiche der Bedarfsplanung

Versorgungsebene	Hausärztliche Versorgung	Allgemeine Fachärztliche Versorgung	Spezialisierte Fachärztliche Versorgung	Gesonderte Fachärztliche Versorgung
Planungsbereich	Mittelbereiche (883)	Kreise (5 Typen) + Ruhrgebiet (372)	Raumordnungsregionen (97)	KV-Bezirke (17)
Arztgruppe	Hausärzte	1. Augenärzte 2. Chirurgen 3. Frauenärzte 4. HNO-Ärzte 5. Hautärzte 6. Nervenärzte 7. Psychotherapeuten 8. Orthopäden 9. Urologen 10. Kinderärzte	1. Fachinternisten 2. Anästhesisten 3. Radiologen 4. Kinder- u. Jugendpsychiater	1. PRM-Mediziner 2. Nuklearmediziner 3. Strahlentherapeuten 4. Neurochirurgen 5. Humangenetiker 6. Laborärzte 7. Pathologen 8. Transfusionsmediziner

© BBSR Bonn 2017
Quelle: Eigene Darstellung auf Basis WIdO-Krankenhausreport 2015

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

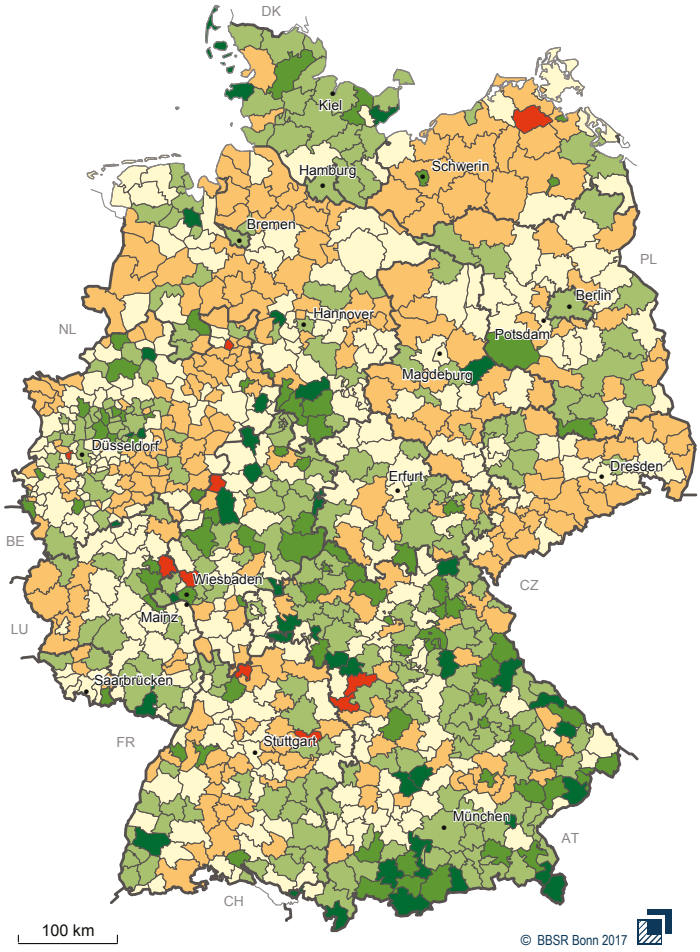
den Hausärzten, die als erste Anlaufstelle für die Patienten dienen und die Koordination der weiteren Behandlung übernehmen. An Hausärzten weist die Statistik der Kassenärztlichen Bundesvereinigung Ende 2016 bundesweit 51.982 (ohne Kinderärzte) aus.[78] Die Versorgung mit Hausärzten je 100.000 Einwohner reicht bei den Flächenländern von 59 für Nordrhein-Westfalen bis 69 für Mecklenburg-Vorpommern.

Zwar besteht für Ärzte in Deutschland grundsätzlich Niederlassungsfreiheit, dennoch gibt es regulative Rahmenbedingungen. Hierzu zählen vor allem die Zulassungsverordnung für Vertragsärzte sowie die vom Gemeinsamen Bundesausschuss (G-BA) erstellte, stetig fortgeschriebene Bedarfsplanungs-Richtlinie. Sie wird von den Ländern und Kassenärztlichen Vereinigungen in Bedarfspläne übersetzt. Bei der Bedarfsplanung sind laut § 99 (1) SGB V die Ziele und Erfordernisse der Raumordnung und Landesplanung sowie der Krankenhausplanung zu berücksichtigen.

Die Bedarfsplanungs-Richtlinie unterscheidet vier Versorgungsebenen, die sich in Abhängigkeit vom Grad der ärztlichen Spezialisierung in räumlich unterschiedlich weit abgegrenzte Planungsbereiche differenzieren.[79] Der für die Versorgungsebenen maßgebliche regionale Versorgungsgrad wird arztgruppenspezifisch mittels einwohnerbezogener Verhältniszahlen festgestellt. Bei den Hausärzten wird z. B. einheitlich ein Verhältnis von einem Hausarzt zu 1.671 Einwohnern festgelegt. Wie die Karte 27 dokumentiert, sind die regionalen Unterschiede in der Versorgung mit Hausärzten 2016 bereits sehr ausgeprägt.

Der § 9 sieht zudem eine planungsbereichsbezogene Modifikation der allgemeinen Verhältniszahlen mit einem Demografiefaktor vor. Bei regionalen Besonderheiten, wozu Demografie und Morbidität sowie räumliche und sozio-ökonomische Faktoren oder infrastrukturelle Besonderheiten zählen, können von den Raumgliederungen abgewichen und Mehrbedarfe einbezogen werden. Für die Hausärzte wird eine relativ wohnortnahe Versorgung angestrebt, wobei die Mittelbereiche als Versorgungs- und Planungsebene dienen. Da diese relativ differenziert und kleinräumig sind, dürfte insofern bei den Hausärzten eine problemadäquatere Versorgung auf Mittelbereichsebene bestehen. Bei hausarztnah tätigen Fachärzten (z. B. Augenärzte, Frauen- und HNO-Ärzte, Orthopäden) bleibt die regionale

Karte 27
Versorgungsgrad bei Hausärzten



Versorgungsgrad bei Hausärzten 2016 in %

- bis unter 75
- 75 bis unter 100
- 100 bis unter 110
- 110 bis unter 120
- 120 bis unter 130
- 130 und mehr

Hinweise: Hausärzte gemäß Abgrenzung nach der Bedarfsplanungsrichtlinie. Der Versorgungsgrad (VG) berechnet sich aus dem Verhältnis von SOLL-Arztzahl gemäß Verhältniszahl und regionaler IST-Arztzahl und wird in % angegeben. Regionale Abgrenzungsebene sind nach § 7 Bedarfsplanungsrichtlinie die Mittelbereiche unter Berücksichtigung regionaler Abweichungen. Bei einem Versorgungsgrad von unter 75 % ist eine Unterversorgung anzunehmen, bei Werten von mindestens 110 % eine Überversorgung.

Datenbasis: KBV BPL-Umfrage 31.12.2016; ergänzend VG Bayern von Januar 2017, VG und Abgrenzung Mittelbereiche Ostalb 1-5 (Baden-Württemberg) von Februar 2017, VG Niedersachsen von April 2017
Geometrische Grundlage: nach Bedarfsplanung 2016 angepasste BBSR-Mittelbereiche, aggregiert aus Gemeinden (generalisiert), 31.12.2014 © GeoBasis-DE/BKG
Bearbeitung: G. Lackmann

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Verteilung zwischen Stadt und Land im Wesentlichen unverändert, weil die Planungsbereiche großräumiger ausgerichtet und die Verhältniszahlen im Unterschied zu den Hausärzten weiterhin nach fünf Regionstypen differenziert sind. Hier wäre unter raumordnungspolitischen Aspekten wünschenswert, dass sich die Planung für ausgewählte Facharztrichtungen, von denen die Patienten eher eine wohnortnahe Versorgung erwarten, stärker an einem kleinräumigeren Schema orientiert.

Neben dem einwohnerbezogenen Versorgungsgrad ist auch die Erreichbarkeit von Ärzten für die regionale Versorgungsqualität relevant. Die Karte 28 dokumentiert den Anteil der Bevölkerung, der in maximal 1.000 m Luftliniendistanz zum nächsten Hausarzt lebt. Aufgrund nicht verfügbarer offizieller, kleinräumiger Daten für die Hausarzt-Standorte wurde auf kommerzielle Angaben zurückgegriffen.[80]

(80)
Datenquelle: Wer-zu-Wem-Verlag. Als Hausärzte wurden die Allgemeinmediziner gewertet sowie die Internisten, die sich selbst als Hausärzte bezeichneten. Damit ergeben sich für das Jahr 2015 45.102 Hausärzte. Dies entspricht rund 83 % der von der KBV genannten Zahl von 54.094 Hausärzten ohne Kinderärzte.

Ebenso wie bei den Apotheken bieten die Städtischen Regionen mit ihrer Konzentration an Groß- und Mittelstädten eine sehr gute Erreichbarkeit von Hausärzten. Der Bevölkerungsanteil, der in diesen Gemeindetypen über einen Hausarzt in maximal 1.000 m Luftlinienentfernung zum Wohnort verfügt, beträgt rund 93 bzw. 77 %. Bundesweit liegt dieser Bevölkerungsanteil bei rund 73 %.

Gebiete mit der schlechtesten fußläufigen Erreichbarkeit von Hausärzten liegen erwartungsgemäß in den dünn besiedelten Regionen, etwa in weiten Teilen Mecklenburg-Vorpommerns, Sachsen-Anhalts, Thüringens oder von Rheinland-Pfalz. In vielen dieser Räume und Landgemeinden haben nicht einmal 20 % der Bevölkerung einen Hausarzt in 1.000 m Luftliniendistanz. Neben einer grundsätzlich längeren Anreise der Patienten zum Arzt kommt oft eine schlechtere Bedienungsqualität im ÖPNV erschwerend

Bedarfsplanung – Spezifische Maßnahmen im Falle von Unter- oder Überversorgung

Die Bedarfsplanung sieht Schwellenwerte für eine Über- und Unterversorgung vor. Im ersten Fall muss die tatsächlich für den Planungsbereich ermittelte lokale Verhältniszahl die für den Planungsbereich maßgebliche allgemeine Verhältniszahl um 10 % übersteigen und im zweiten Fall um mehr als 25 % bei Hausärzten (50 % bei allgemeinen bzw. spezialisierten Fachärzten) unterschreiten. Eine drohende Unterversorgung ist mittels der Altersstruktur der Vertragsärzteschaft im betreffenden Gebiet und einer prognostischen Darstellung der absehbaren Entwicklung für die kommenden Jahre zu begründen.

Bei einer bestehenden oder drohenden Unterversorgung steht ein differenziertes Maßnahmenbündel zur Verfügung. Es reicht von der umgehenden Neuausschreibung von Arztsitzen über Preiszuschläge für förderungswürdige Leistungen und Sicherstellungszuschlägen für Praxen bis zum Betrieb von Eigeneinrichtungen durch die Kassenärztlichen Vereinigungen selbst.

Generelle Schritte zum Abbau bzw. zur Vermeidung von Unterversorgung umfassen u. a.

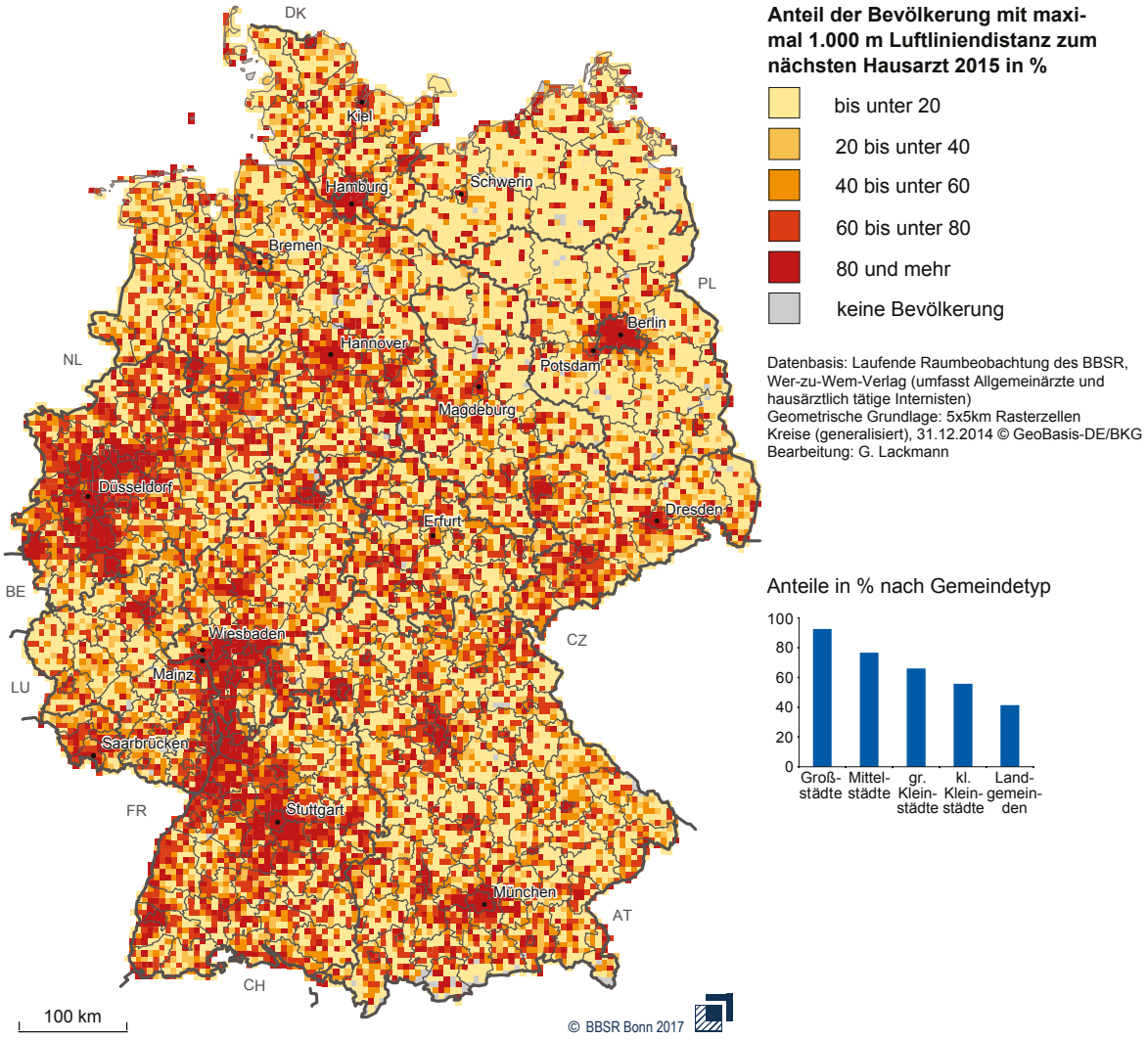
- Erleichterungen bei der Genehmigung zur Eröffnung von Zweigpraxen,
- Entfall der Residenzpflicht für alle Vertragsärzte
- und Zulassungsbeschränkungen für besser versorgte Regionen.

In den von Überversorgung betroffenen Planungsbereichen gelten Niederlassungssperren für die entsprechenden Ärztegruppen. Des Weiteren können die Kassenärztlichen Vereinigungen den freiwilligen Verzicht auf eine Zulassung als Vertragsarzt finanziell fördern. Außerdem wurden mit dem seit Juli 2015 geltenden GKV-Versorgungsstärkungsgesetz die Möglichkeiten zur Einrichtung eines Strukturfonds erleichtert und die bisherige Kann-Regelung für den Aufkauf frei werdender Arzt sitze in Gebieten mit Zulassungsbeschränkungen in eine Soll-Regelung überführt. Die Grenze für die Anwendung der Soll-Regelung beim Aufkauf von Ärztesitzen wurde von ursprünglich 110 auf 140 % angehoben. Nach § 103 Absatz 3a SGB V ist bei Stimmengleichheit zwischen Ärzte- und KV-Vertretern im Zulassungsausschuss dem Antrag auf Nachbesetzung eines Arztsitzes zu entsprechen.

Weitere Informationen: Kassenärztliche Bundesvereinigung (2013): Die neue Bedarfsplanung, Berlin

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Karte 28
Erreichbarkeit von Hausärzten



hinzu. Bei den Fachärzten impliziert die Bedarfsplanung, dass viele Patienten eine weitere Anreise als zum Hausarzt haben. Sie müssen in der Regel Orte höherer Zentralität aufsuchen, deren Fachärzte auch das Umland mitversorgen.[81]

In den nächsten Jahren gehen viele ältere Ärzte in den Ruhestand. Dieser Prozess wird bis 2020 an Dynamik gewinnen. Gerade in dünn besiedelten Regionen ist die Nachfolgeregelung im Vergleich zu den urbanen Räumen oft schwieriger zu leisten. Die Gründe sind vielschichtig und reichen von einer unzureichenden Wohnstandortattraktivität ländlicher Räume für jüngere Allgemeinmediziner über individuelle Gründe (z. B. Arbeitszeitmodelle) bis hin zur niedrigeren Attraktivität einer Tätigkeit als Haus- oder Landarzt gegenüber Fachärzten.[82]

Der § 105 Absatz 1a SGV V räumt den Kassenärztlichen Vereinigungen die Bildung eines Strukturfonds ein, und dies auch bei drohender Unterversorgung oder wenn zusätzlicher lokaler Versorgungsbedarf vorliegt. Mit diesem

(81)
Die reformierte Bedarfsplanung für die allgemeine fachärztliche Versorgung bildet diese sog. Mitversorgungseffekte, differenziert nach fünf Regionstypen, ab. Dabei kann mitversorgten Regionen eine niedrigere Arztdichte zugebilligt werden, da ihre Bewohner Ärzte in anderen Regionen nutzen. Mitversorgende Regionen würden demnach ein höheres Soll-Versorgungsniveau erhalten.

(82)
Vgl. Kassenärztliche Bundesvereinigung (2015): Berufsmonitoring Medizinstudenten 2014

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

(83)
Vgl. Amt für regionale Landesentwicklung Leine-Weser (2016): Hausärzte gewinnen – Informationen für Kommunen zur Sicherung der ärtzlichen Versorgung, Hildesheim, S. 31 ff.

(84)
Hierbei handelt es sich um die Versorgungsassistentin in der Hausarztpraxis (Verah) und um die Arztentlastende, Gemeindenahe Schwester (AGnES). Diese Konzepte wurden von einzelnen Modellregionen im Rahmen des Aktionsprogramms Regionale Daseinsvorsorge erprobt.

(85)
Vgl. Augurzky, B. u. a. (2014): Mit Helikopter und Telemedizin: Für eine Notfallversorgung der Zukunft. RWI Position, 63, Essen, S. 3 f. Die zugrundeliegende Stichprobe des RWI umfasst 976 Krankenhäuser mit insgesamt 621Jahresabschlüssen. Von diesen sind 541 als Einzelhäuser organisiert und 435 in Konzernen zusammengefasst. Die Gruppe der Krankenhäuser in Konzernen umfasst 80 Jahresabschlüsse.

(86)
Aus Vergleichbarkeitsgründen wurden solche Krankenhausstandorte zur Grund- bzw. örtlichen Versorgung gezählt, die mindestens über Behandlungsangebote in den Bereichen Allgemein-/Viszeralchirurgie und/oder Unfallchirurgie sowie allgemeine innere Medizin verfügen. Geburtshilfliche Angebote sind dabei nicht gesondert berücksichtigt. Bei der Analyse wurde versucht, die einzelnen Betriebsstätten von Krankenhäusern getrennt zu erfassen.

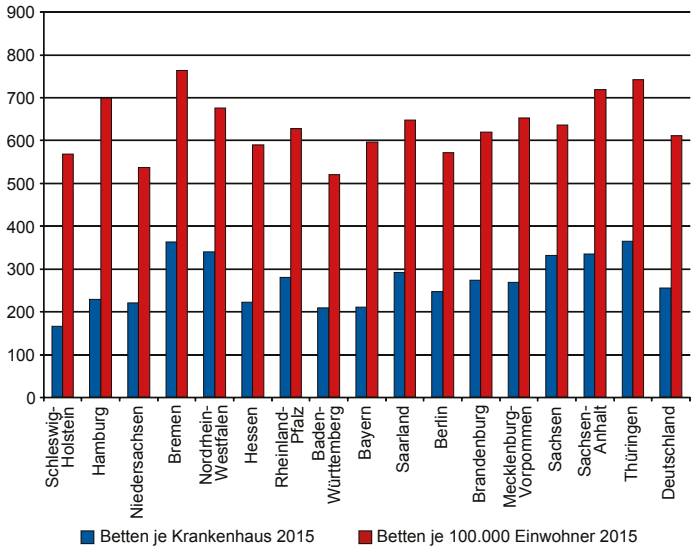
Fonds können spezfische Maßnahmen zum Aufbau oder Erhalt gewünschter regionaler Versorgungstrukturen finanziell gefördert werden. Das Spektrum reicht von der Neuansiedlung oder Gründung von Zweigpraxen bis hin zu Sicherstellungs- oder Ausbildungszuschlägen. Ergänzend können Maßnahmen zur Weiterbildung, die Förderung von Lehrstühlen für Allgemeinmedizin oder geänderte Auswahlkriterien für Studienplatzbewerber (z. B. Interesse an einer späteren Tätigkeit in unterversorgten Gebieten) sowie gezielte Nachwuchskampagnen die hausärztliche Versorgung stärken.

Die Gestaltung attraktiver regionaler Rahmenbedingungen für eine ambulante Gesundheitsversorgung umfasst ein breites Handlungsfeld, das von der Förderung regionaler Unterstützungsstrukturen über Gesundheitsdialoge vor Ort oder Praxisnetze bis hin zur Bereitstellung günstiger Immobilien oder die Durchführung von Imagekampagnen reicht. Von zunehmender Bedeutung ist auch die Hilfe bei der Suche nach einer Arbeitsstelle für die Lebenspartner von Ärzten. Zielführend sind außerdem eine vorausschauende und kooperative Planung, die Insellösungen und Konkurrenzen zwischen den Gebietskörperschaften der betroffenen Region vermeidet sowie die Einbeziehung von KV, Kranken-/Gesundheitskassen und lokalen Ärzten. Infolge der zwischenzeitlich angepassten Standards können Kommunen bzw. Kreise, in denen die KV ihren Sicherstellungsauftrag erwiesenermaßen nicht mehr erfüllen kann, selbst aktiv werden und sich mit den Krankenkassen auf eigene, übergemeindlich angelegte Versorgungskonzepte einigen.[83]

Die Idee, in von Versorgungsengpässen betroffenen Regionen mobile Arztpraxen zu etablieren, trifft sowohl auf rechtliche als auch wirtschaftliche Hürden. Im Juni 2016 hat die„DB Regio Bus“ mit dem medibus einen neuen Anlauf zur mobilen ärztlichen Versorgung ländlicher Räume unternommen.

Die Zusammenführung der getrennten Bereiche Schüler- und Patientenbeförderung erfordert eine umfassende Abstimmung zwischen den beteiligten Partnern (Transportunternehmen, medizinische Einrichtungen, Krankenkassen, Nutzer). Etabliert sind hingegen Delegationsmodelle“, die dem Arzt Routinetätigkeiten abnehmen, die er nicht zwingend selbst ausführen muss.[84]

Abbildung 11
Krankenhausgröße und Bettenversorgung nach Ländern



© BBSR Bonn 2017

Quelle: Statistisches Bundesamt, Fachserie 12, Reihe 6.1.1.

Stationäre Versorgung und Akutkrankenhäuser

Für die Ausgestaltung der Krankenhausplanung sind die Länder verantwortlich, die auf Basis von § 6 Krankenhausfinanzierungsgesetz (KHG) und der landeseigenen Krankenhausgesetze Krankenhauspläne erstellen. Eine explizite Raumordnungsklausel ist im KHG nicht enthalten, doch nehmen die Regelungen der meisten Länder direkt oder indirekt Bezug auf raumordnerische Belange, insbesondere auf die Zentrale-Orte-Konzepte.

Im Jahr 2015 gab es gemäß der Krankenhausstatistik des Statistischen Bundesamtes 1.956 Kliniken aller Typen. Gegenüber 1991 ist somit fast jedes fünfte Krankenhaus weggefallen, wobei sich der Anteil privater Träger mehr als verdoppelte (15 auf 35 %). Die Zahl der Betten reduzierte sich im gleichen Zeitraum um rund ein Viertel auf 499.351. Die Bettenversorgung, gemessen am Indikator Betten je 1.000 Einwohner, dokumentiert die exponierte Stellung der Oberzentren, die auch ihr Umland mitversorgen (vgl. Karte 29).

Trotz des Rückgangs der Bettenzahl ging die Auslastung von 84,1 auf 77,5 % zurück. Gegenläufig entwickelten sich dafür die Fallzahlen, die von

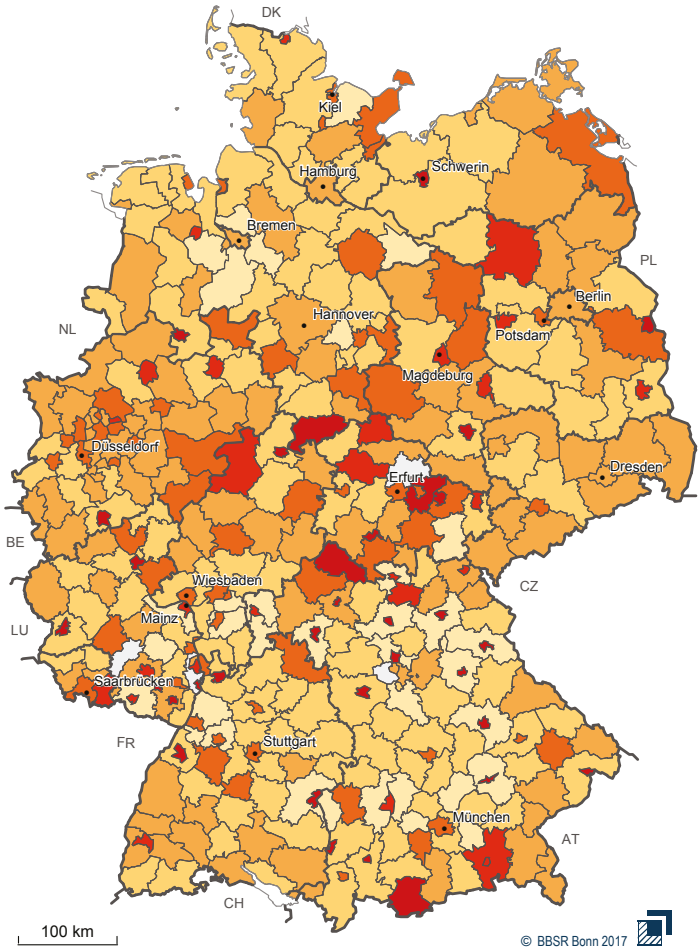
rund 14,6 Mio. im Jahr 1991 um fast ein Drittel auf ca. 19,2 Mio. in 2015 anwuchsen. Zugleich halbierte sich die durchschnittliche Verweildauer der Patienten im Krankenhaus auf 7,3 Tage. Dabei hat sich die wirtschaftliche Situation der Krankenhäuser in den letzten Jahren zunehmend verschlechtert:[85] Im Jahr 2012 wiesen 35 % der Krankenhäuser auf Konzernebene einen Jahresverlust aus. Zwei Jahre zuvor waren es nur 16 %.

Nimmt man die durchschnittliche Zahl der Betten je Krankenhaus als Annäherung für die wirtschaftliche Situation, dürfte der Strukturwandel bei den Krankenhäusern in Ostdeutschland zu wirtschaftlich tragfähigen Einheiten bereits weiter fortgeschritten sein als in Westdeutschland. So weisen die ostdeutschen Länder eine niedrigere Klinikdichte auf, jedoch mit Ausnahme von Berlin eine überdurchschnittlich hohe Ausstattung mit Betten je 100.000 Einwohner.

In den Krankenhausplänen werden die Einrichtungen im Allgemeinen nach Grund-, Regel-, Schwerpunkt- und Maximalversorgung unterschieden. Allerdings wird diese Unterscheidung von den Ländern nicht immer einheitlich und durchgängig angewendet. Darüber hinaus führen Umstrukturierungsprozesse innerhalb der Krankenhäuser und die Entwicklung des tatsächlichen Leistungsgeschehens dazu, dass eine starre Einteilung in Versorgungsstufen die Realität zunehmend ungenau abbildet. Trotzdem nimmt mit der Breite und Spezialisierung des Versorgungsangebotes die Überregionalität des Einzugsbereichs zu. Krankenhäuser der Grund- und Regelversorgung sollen die flächendeckende Versorgung der Bevölkerung mit medizinischen Basisleistungen sicherstellen und ihren Standort in Mittelzentren haben. Maximal- und Schwerpunktversorger sind demzufolge meist in Großstädten bzw. Oberzentren konzentriert.

Auf Basis von Krankenhausdaten des Wissenschaftlichen Instituts der Allgemeinen Ortskrankenkassen hat das BBSR eine Erreichbarkeitsanalyse für Akutkrankenhäuser der Grundversorgung erstellt, die auf Angaben aus dem Jahr 2014 und eigenen Recherchen beruht.[86] Gemäß dem Beschluss des Gemeinsamen Bundesausschusses vom 24. November 2016 sollen Standorte der Grundversorgung in maximal 30 Minuten Pkw-Fahrzeit erreichbar sein.[87] Danach ist die Versorgung der Bevölkerung mit Grundversorgern insgesamt als gut zu beurteilen, und dies gilt im Allgemeinen auch für die ländlichen Räume.

Karte 29
Bettenversorgung in Krankenhäusern



Aufgestellte Betten in Krankenhäusern* je 1.000 Einwohner 2014

- bis unter 2,5
- 2,5 bis unter 5,0
- 5,0 bis unter 7,5
- 7,5 bis unter 10,0
- 10,0 bis unter 12,5
- 12,5 und mehr
- keine Betten

* Krankenhäuser gemäß SGB V, § 107 Abs.1, aber ohne Bundeswehrkrankenhäuser

Die Statistik differenziert meist nicht nach den einzelnen Standorten von Verbundkrankenhäusern sondern weist die Betten am Hauptstandort des Krankenhauses aus.

Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR, Krankenhausstatistik Statistisches Bundesamt
Geometrische Grundlage: Kreise (generalisiert), 31.12.2015
© GeoBasis-DE/BKG
Bearbeitung: G. Lackmann

Rund 95 % der bundesweiten Bevölkerung erreichen den nächsten Krankenhausstandort sogar in maximal 20 Minuten. Bei einer Fahrzeit von 25 Minuten sind es sogar fast 99 %. Besonders kurze Fahrtzeiten finden sich überwiegend in den städtischen Regionen. Allerdings gibt es auch einzelne dünn besiedelte und periphere

(87) Einzelne Länder sehen in ihren Krankenhausplanungen kürzere Zeitvorgaben von z. B. 25 Minuten vor. Vgl. Augurzky. B./ Beivers, A. (2014): Grundlagen einer erreichbarkeitsorientierten Versorgungsplanung. In: Gesundheits- und Sozialpolitik, Heft 4–5, S. 33 ff.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

(88)
Hierbei geht es u. a. um die Prüfung, ob auch andere Krankenhäuser die Leistungen eines in wirtschaftliche Not geratenen Standortes übernehmen können. Ende 2016 beschloss der gemeinsame Bundesausschuss (G-BA) erstmals bundeseinheitliche Vorgaben für die Gewährung von Sicherstellungszuschlägen.

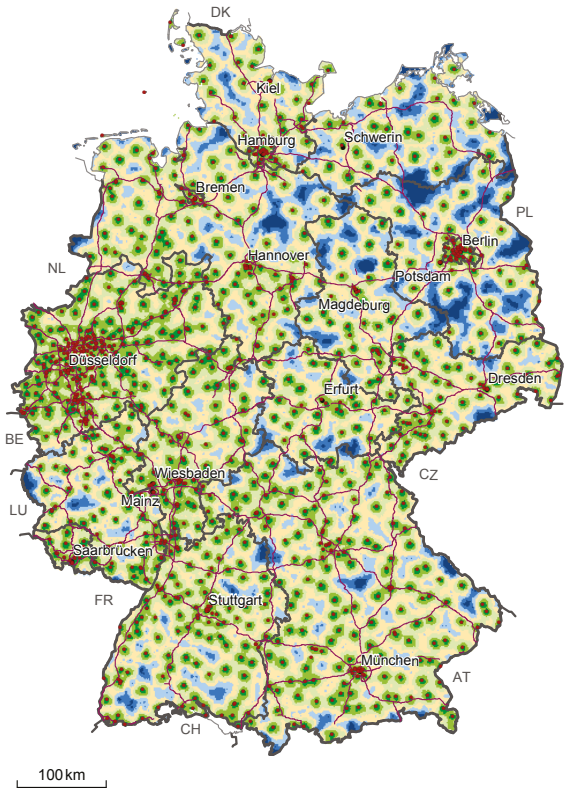
(89)
Vgl. Scheller-Kreinsen, D./Krause, F. (2015): Die Ausgangslage für eine Strukturbereinigung. Fahrzeiten, Krankenhäuserreichbarkeit und -kapazitäten. In Klauber, J. u. a. (Hg.): Krankenhausreport. Schwerpunkt Strukturwandel, Berlin, S. 38

Gebiete, deren Bevölkerung eine Anfahrtszeit von mehr als 30 Minuten in Kauf nehmen muss. Diese Gebiete sind zumeist in den ostdeutschen Ländern zu finden, vereinzelt aber auch in Westdeutschland. Bundesweit hiervon betroffen sind insgesamt rund 300.000 Einwohner.

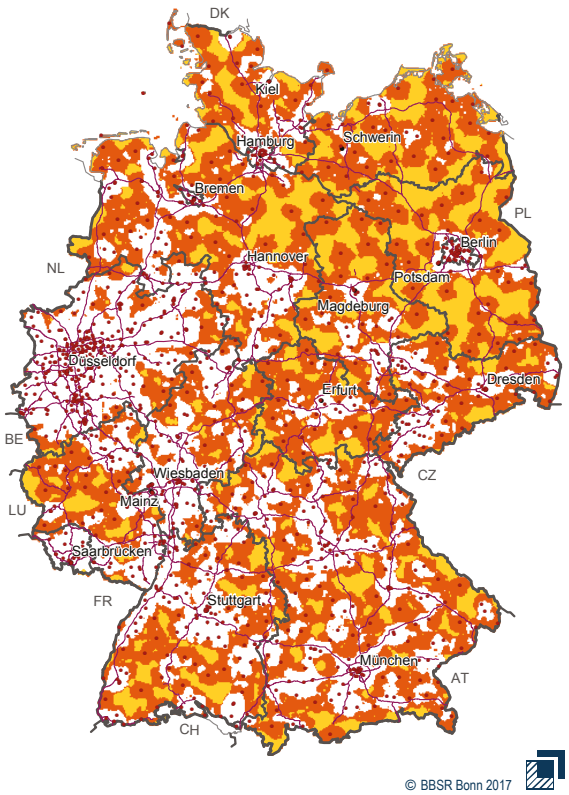
Die Karte 30 zeigt außerdem eine Simulation, bei der jeweils der nächstgelegene Klinikstandort fiktiv aufgegeben wurde. Allerdings wurden Aspekte wie die Versorgungsintensität oder die Bettenausstattung der Kliniken nicht berücksichtigt. Es fallen vor allem ländliche Gebiete mit einzeln gelegenen und regional bedeutsamen Standorten auf, in denen die Bevölkerung im Vergleich zum Status quo über die Erreichbarkeitschwelle von 20 Minuten käme. Der hiervon betroffene Bevölkerungsanteil würde bundesweit bei rund 29 % liegen. Legt man eine Schwelle von 30 Minuten an, so wären rund 5 % der bundesweiten Bevölkerung betroffen. Umgekehrt gibt es aber auch Regionen, in denen eine

Karte 30
Erreichbarkeit von Grundversorger und Wegfallszenario

Status quo



Wegfallszenario



© BBSR Bonn 2017

Pkw-Fahrzeit zum nächsten Krankenhaus der Grundversorgung 2016 in Minuten

- bis unter 5
- 5 bis unter 10
- 10 bis unter 15
- 15 bis unter 20
- 20 bis unter 25
- 25 bis unter 30
- 30 und mehr

Krankenhaus (mindestens mit Grundversorgung)

Bundesautobahn

Überschreiten der 20-Minuten Pkw-Fahrzeitschwelle

- Status quo
- Wegfallszenario

Datenbasis: Krankenhausstatistik Statistisches Bundesamt 2014, Krankenhausverzeichnis WIdO 2014, eigene Recherchen 2016,Erreichbarkeitsmodell des BBSR
Geometrische Grundlage: Gemeinden, 31.12.2014 (generalisiert) © GeoBasis-DE/BKG
Bearbeitung: T. Pütz, G. Lackmann

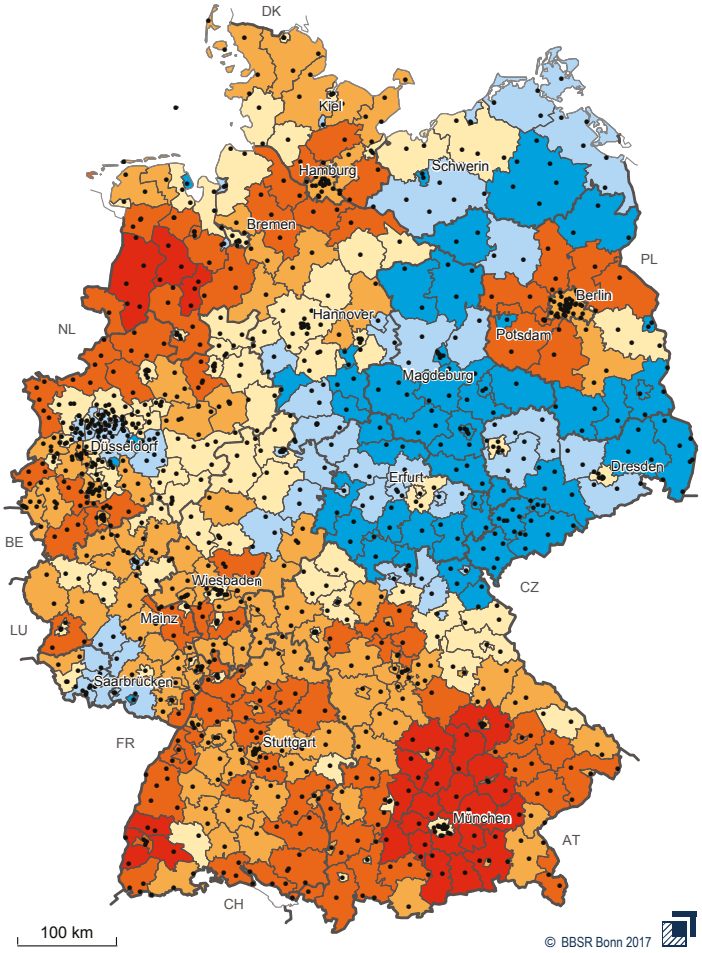
Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Schließung bzw. Fusion von Standorten durchaus möglich wäre, ohne die Erreichbarkeit von Grundversorgern zu gefährden. Dies betrifft vor allem die städtischen Regionen und Räume mit Verdichtungsansätzen.

Für wirtschaftlich nicht tragfähige Krankenhäuser, die aber für die wohnortnahe Versorgung der Bevölkerung bedeutsam sind, können gemäß Krankenhausfinanzierungsgesetz (KHG) §17b zwischen Kostenträgern und Krankenhäusern Sicherstellungszuschläge zur Vorhaltung notwendiger Leistungen vereinbart werden. In Einzelfällen können auch kommunale Beihilfen Sinn machen. Durch das Anfang 2016 in Kraft getretene Krankenhausstrukturgesetz (KHSG) wurden die Regelungen für die Vereinbarung von Sicherstellungszuschlägen weiter präzisiert und ausgebaut.[88] Darüber hinaus räumt das KHSG (Art. 2 und 6) Qualitätsaspekten bei der Erbringung und Finanzierung von Krankenhausleistungen künftig eine größere Rolle ein als bisher. Bestimmte Leistungen sollten demnach nicht zwingend wohnortnah erfolgen, sondern dort, wo aufgrund geeigneter Qualifikation und geeigneter Ausstattung eine möglichst gute Behandlungsqualität erreicht wird.[89]

Bei einer alternden Bevölkerung ist längerfristig davon auszugehen, dass die Zahl der Krankenhausbehandlungen insgesamt weiter steigt, wobei sich in Abhängigkeit von der Schwere der Erkrankungen auch die Verweildauer im Krankenhaus erhöhen kann. Vor allem in Regionen, in denen der Anteil der älteren Bevölkerung bis 2035 stark steigt, dürfte die Nachfrage nach stationärer Versorgung und somit die Auslastung der Krankenhäuser steigen. In Einzelfällen kann sogar ein Ausbau der Kapazitäten erforderlich werden. Die regional differenzierte Darstellung zeigt aber auch, dass es trotz alternder Bevölkerung Teilräume mit einem Rückgang der Nachfrage bis 2035 gibt. Dies trifft vor allem auf Gebiete in Ostdeutschland zu, da diese gegenwärtig eine vergleichsweise „alte“ Bevölkerung haben und die künftige demografische Alterung weniger stark ausgeprägt ist. Hier sind künftige Tragfähigkeitsprobleme nicht auszuschließen, wobei eine Schließung von Standorten die Erreichbarkeits- und Versorgungsituation möglicherweise verschlechtern würde.

Karte 31
Entwicklung der Nachfrage nach stationärer Gesundheitsversorgung bis 2035



Demografisch bedingte Veränderung der Zahl der Krankenhausfälle und der durchschnittlichen Verweildauer im Krankenhaus 2014 bis 2035 in %

- bis unter -9
- -9 bis unter -3
- -3 bis unter 3
- 3 bis unter 9
- 9 bis unter 15
- 15 und mehr
- Krankenhaus (mindestens mit Grundversorgung)

Datenbasis: Gesundheitsberichterstattung des Bundes (Daten für 2014), BBSR-Bevölkerungsprognose 2012-2035/Zensus, eigene Berechnungen
Geometrische Grundlage: Kreise, 31.12.2014 (generalisiert), © GeoBasis-DE/BKG
Bearbeitung: C. Schlömer, G. Lackmann

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Schließlich spielt auch das Thema Fachkräftemangel in den Krankenhäusern eine immer bedeutendere Rolle. Bei ländlichen Krankenhäusern steht das Problem bereits an dritter Stelle der benannten größten Herausforderungen bis 2020.[90] Im Jahr 2013 waren kleinere Krankenhäuser unter 300 Betten mit rund 40 % am stärksten vom Fachkräftemangel im normalen Pflegedienst betroffen. Noch drängender ist das Problem offenbar in der Intensivpflege und hier vor allem bei den großen Krankenhäusern mit über 600 Betten.[91] Zur Verbesserung der Einkommens- und Versorgungssituation im Pflegebereich sieht das KHSG u. a. ein Pflegestellen-Förderprogramm sowie einen Pflegezuschlag vor. Außerdem werden vermehrt Fachkräfte aus dem Ausland akquiriert.

Ambulante und stationäre Pflege

Im Jahr 2015 wurden laut Pflegestatistik 27,4 % der Pflegebedürftigen vollstationär in Pflegeheimen betreut, während der Rest zu Hause durch Angehörige und/oder ambulante Pflegedienste versorgt wurde. Die ambulante Versorgung erfolgt in der Regel durch wohnortnahe Dienste, wobei derzeit 94 % der Bürger und Bürgerinnen in längstens zehn Minuten Fahrzeit durch einen Pflegedienst erreicht werden.[92] Regional betrachtet stellt sich die Situation im Pflegebereich unterschiedlich dar: Insbesondere in Teilen Nordost- und Mitteldeutschlands, aber auch in grenznahen ländlichen Gebieten Bayerns, Niedersachsens, Hessens sowie Nordrhein-Westfalens werden viele Pflegebedürftige von Angehörigen bzw. ambulanten Pflegediensten zu Hause versorgt. Tendenziell besteht ein Land-Stadt-Gefälle, wofür vor allem die traditionell engeren familiären Netzwerke in ländlichen Gebieten ursächlich sind. Bei der stationären Pflegeversorgung fallen regionale Schwerpunkte in Sachsen-Anhalt und Niedersachsen sowie Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern und Sachsen auf. Dabei wurden die Kapazitäten der stationären Versorgung (d. h. Pflegeheimplätze) in den letzten Jahren bundesweit stark ausgeweitet.

Eine ausreichende Versorgungsintensität hängt auch vom Personaleinsatz und den angewandten Verfahren der Personalmessung ab. Infolge eines Personalaufbaus ist die Versorgungsrelation von 84 tätigen Personen je 100 stationär betreuten Pflegebedürftigen im Jahr 2003 auf 90 im Jahr 2013 gestiegen. Dennoch kommt vor allem in den ostdeutschen Ländern vergleichsweise wenig Personal in Pflegeeinrichtungen auf 100 stationär betreute Pflegebedürftige. Die Versorgungsrelation liegt in den meisten Regionen Westdeutschlands deutlich über dem Bundeswert von 90 Personen.

Zwischen 1999 und 2015 stieg die Zahl der Pflegebedürftigen bereits um fast die Hälfte von 2 auf ca. 2,9 Mio. an (Demografieportal des Bundes). Infolge der fortschreitenden Alterung der Bevölkerung ist künftig mit einer weiter steigenden Zahl an Pflegebedürftigen zu rechnen. Nach Szenarien des BBSR wird die demografisch bedingte Nachfrage nach Pflegeleistungen in allen Teilräumen West- und Ostdeutschlands erheblich zunehmen. Hiervon wären neben Teilen Brandenburgs sowie Mecklenburg-Vorpommerns insbesondere Kreise in den Ländern Bayern, Baden-Württemberg, Hessen sowie Niedersachsen und Schleswig besonders betroffen. Die deutlichste Zunahme findet sich in suburbanen Räumen in Westdeutschland sowie im Umland von Berlin. Die hohen Werte sind das Resultat von Wanderungsgewinnen in der Vergangenheit. Die Elterngeneration der Zugewanderten stellt die potenziell Pflegebedürftigen der Zukunft dar.

Ob der künftige Pflegebedarf mit einem steigenden Bedarf an stationären Pflegeleistungen einhergeht, hängt maßgeblich von den Unterstützungsleistungen durch Familienangehörige ab. Als theoretisches Näherungsmaß des demografischen Unterstützungspotenzials lässt sich der

(90) Vgl. BDO AG (2014): Ländliche Krankenhausversorgung heute und 2020, Köln S. 18

(91) Vgl. Deutsches Krankenhausinstitut e.V. (2013): DKI-Krankenhausbarometer 2013, Düsseldorf, S. 18 ff.

(92) Bei einer angenommen Durchschnittsgeschwindigkeit von 50 km/h. Vgl. Neumeier, S. (2015): Lokale Verteilung ambulanter Pflegedienste nach SGB XI auf Basis eines rasterbasierten GIS-Erreichbarkeitsmodells, Thünen-Working Paper 47, Braunschweig, S. 55

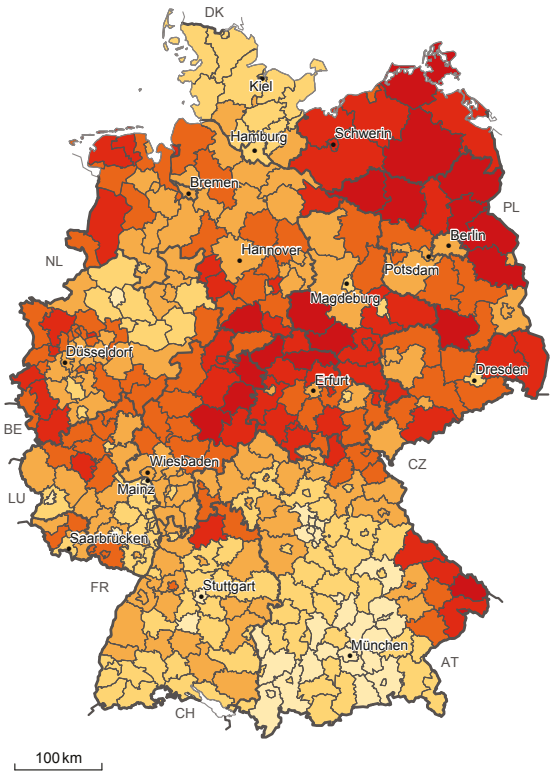
Methodische Erläuterung zur Bedarfsschätzung an stationärer Versorgung

Die Projektion basiert auf der Nachfrage nach Krankenhausbehandlungen im Jahr 2014. Die Nachfrage ergibt sich rechnerisch aus der Zahl der Fälle und der durchschnittlichen Verweildauer in Tagen, differenziert nach Altersgruppen. Mit dieser Information kann aus der regional differenzierten Entwicklung der Altersgruppen die künftige Nachfrage nach entsprechenden Leistungen geschätzt werden. Hierzu wurden die altersspezifischen stationären Versorgungsquoten für Deutschland auf die prognostizierte Bevölkerung der Regionen für 2035 übertragen. Ob die Nachfrage nach stationärer Versorgung in den einzelnen Räumen weiter steigt oder zurückgeht, hängt daher davon ab, wie stark die Veränderung der Zahl der älteren Menschen in der betreffenden Region ausfällt. Sowohl medizinischer Fortschritt als auch altersspezifische Krankheitsquoten wurden hierbei als konstant betrachtet. Die künftige demografische Alterung fällt, gemessen an der Ausgangslage, in Westdeutschland stärker als in Ostdeutschland aus.

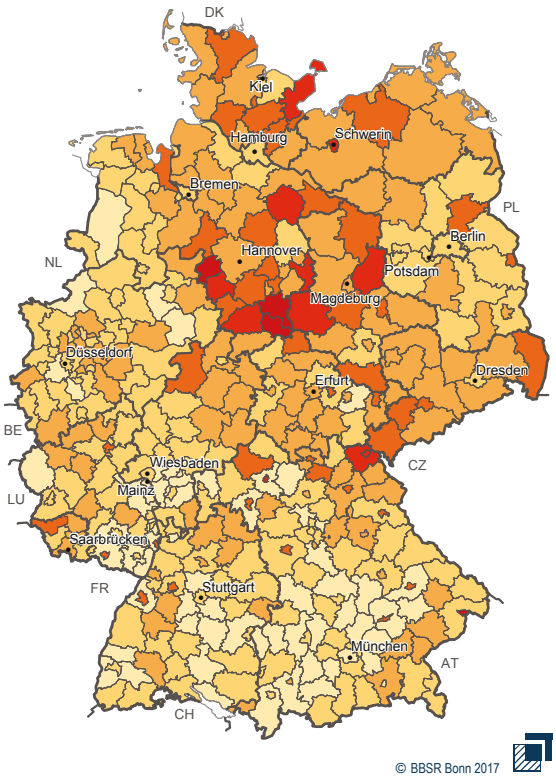
Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Karte 32
Versorgung von Pflegebedürftigen

Pflegebedürftige in häuslicher Versorgung



Pflegebedürftige in vollstationärer Versorgung



© BBSR Bonn 2017

Zu Hause versorgte Pflegebedürftige je 10.000 Einwohner 2013

- bis unter 150
- 150 bis unter 200
- 200 bis unter 250
- 250 bis unter 300
- 300 bis unter 350
- 350 und mehr

Vollstationär versorgte Pflegebedürftige je 10.000 Einwohner 2013

- bis unter 80
- 80 bis unter 100
- 100 bis unter 125
- 125 bis unter 150
- 150 bis unter 175
- 175 und mehr

Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR,
Pflegestatistik Statistische Ämter des Bundes und der Länder
Geometrische Grundlage: Kreise (generalisiert), 31.12.2015 © GeoBasis-DE/BKG

Bearbeitung: G. Lackmann

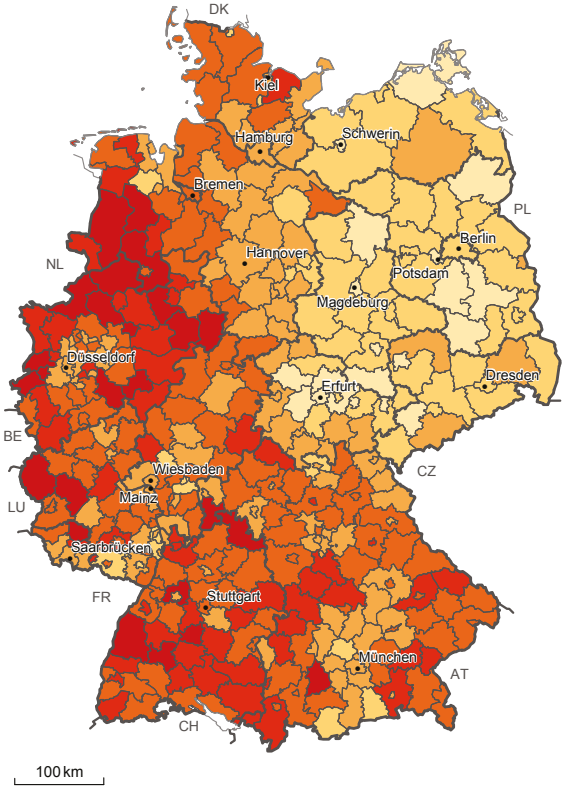
Methodische Erläuterung zur künftigen Entwicklung der Pflegebedürftigen

Die Projektion basiert auf der alters- und geschlechtsspezifischen Nachfrage nach ambulanten oder stationären Pflegeleistungen in allen Pflegestufen im Jahr 2015. Mit dieser Information kann aus der regional differenzierten Entwicklung der Bevölkerung die künftige Nachfrage nach entsprechenden Leistungen geschätzt werden. Hierzu wird die für Deutschland ermittelte alters- und geschlechtsspezifische spezifische Pflegequote auf die prognostizierte Bevölkerung, regional differenziert nach Altersgruppen und Geschlecht, für 2035 übertragen. Die Intensität des Anstiegs der Pflegebedürftigen hängt davon ab, wie stark die Veränderung der Zahl der älteren Menschen in der betreffenden Region ausfällt. Die künftige demografische Alterung fällt, gemessen an der Ausgangslage, in Westdeutschland stärker als in Ostdeutschland aus.

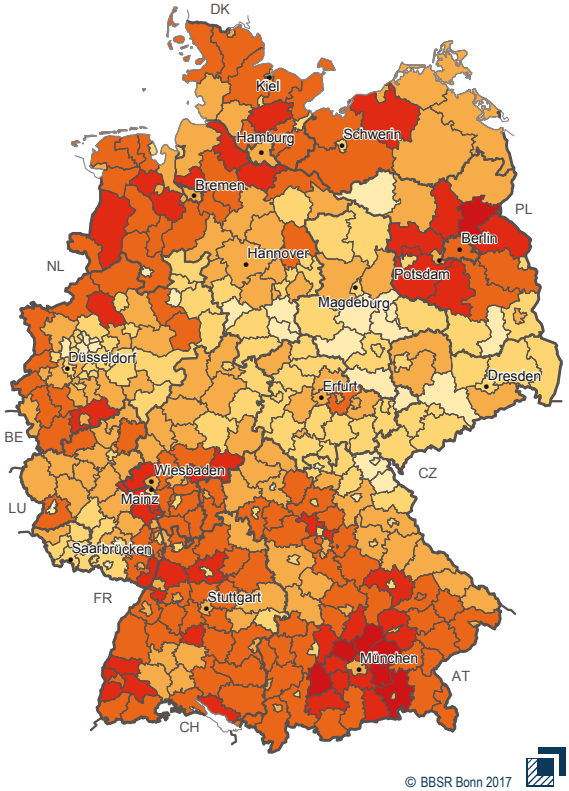
Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Karte 33
Personal in Pflegeeinrichtungen und Entwicklung Pflegebedürftige bis 2035

Personal in Pflegeeinrichtungen



Entwicklung Pflegebedürftige



© BBSR Bonn 2017

Personal in stationären Pflegeeinrichtungen je 100 stationär betreuten Pflegebedürftigen 2013

- bis unter 70
- 70 bis unter 80
- 80 bis unter 90
- 90 bis unter 100
- 100 bis unter 110
- 110 und mehr

Entwicklung der Zahl der Pflegebedürftigen* von 2015 bis 2035

- bis unter 15
- 15 bis unter 25
- 25 bis unter 35
- 35 bis unter 45
- 45 bis unter 55
- 55 und mehr

* Ambulante und stationäre Pflege, alle Pflegestufen

Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR, Bundesministerium für Gesundheit, Pflegestatistik Statistische Ämter des Bundes und der Länder, BBSR-Bevölkerungsprognose 2012-2035/Zensus
Geometrische Grundlage: Kreise (generalisiert), 31.12.2015 © GeoBasis-DE/BKG

Bearbeitung: G. Lackmann

intergenerationelle Unterstützungskoeffizient interpretieren. Er gibt das Verhältnis der potenziell helfenden Kindergeneration zu den Hochbetagten an. Im Jahr 2015 kommen bundesweit auf 100 „Unterstützer" im Alter zwischen 50 und 65 Jahren rund 26 Personen im Alter von 80 Jahren und älter. Zwanzig Jahre später wird sich diese Relation bereits auf 100 zu 47 verschlechtert haben. Herausforderungen bestehen vor allem in den ostdeutschen Ländern (außer dem Berliner Umland), aber auch in einzelnen überwiegend ländlich geprägten westdeutschen Kreisen. In der Praxis dürfte das Maß der Unterstützung aber noch geringer ausfallen, da private pflegerische Tätigkeiten sich oft nur schwer mit den Gegebenheiten der heutigen Berufswelt (steigende Frauenerwerbstätigkeit, Pendeln, räumliches Auseinanderfallen der Wohnstandorte der Familienangehörigen) oder individuellen Lebensstilen vereinbaren lassen. Als Folge wird der Bedarf an stationärer Pflege weiter steigen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

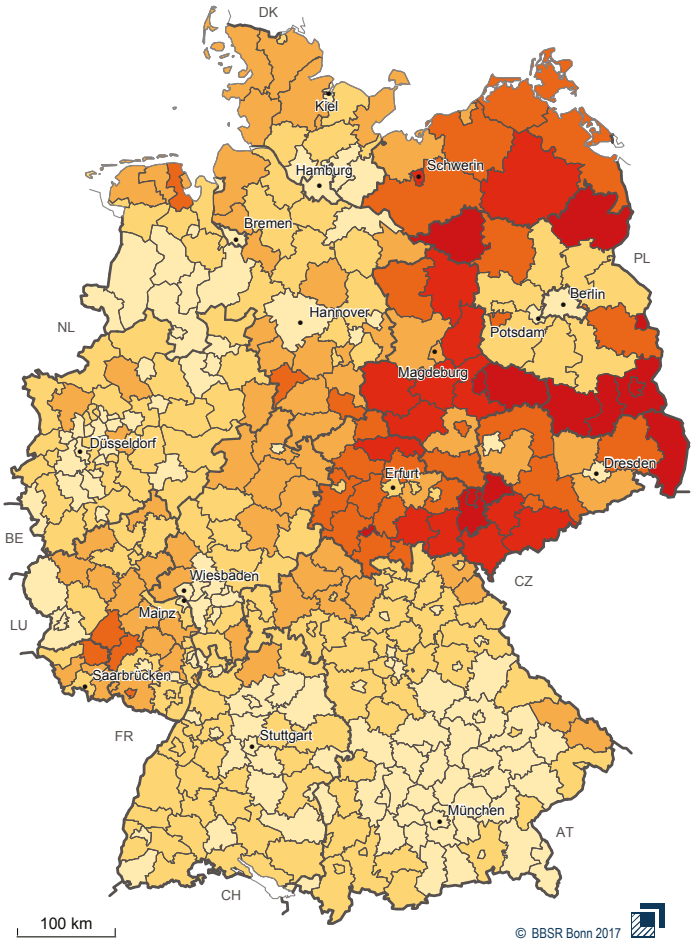
Der wachsende Bedarf an Pflegeleistungen geht mit einem entsprechenden Arbeitskräftebedarf einher. So scheiden Pflegekräfte vermehrt altersbedingt aus dem Erwerbsleben aus, und die Gewinnung neuer Kräfte ist angesichts der spezifischen Herausforderungen schwierig.[94] In den letzten Jahren wurden bereits verschiedene Schritte eingeleitet, um die Pflege zu stärken und mehr Personal für pflegerische Tätigkeiten zu gewinnen. Dazu zählen z. B.

- der Abbau von Einkommensnachteilen bei Pflegeberufen,
- die Modernisierung der Pflegerausbildung mit Hilfe eines Gesetzes zur Reform der Pflegeberufe,
- die gesetzliche Verpflichtung der Pflege-Selbstverwaltung, bis zum 30. Juni 2020 ein wissenschaftlich fundiertes Personalbemessungsverfahren zu entwickeln und zu erproben,
- oder die Anwerbung ausländischer Pflegekräfte.

Außerdem sind 2015 bzw. 2016 die neuen Pflegestärkungsgesetze (PSG I u. II) sowie das Gesetz zur Verbesserung der Hospiz- und Palliativversorgung (HPG) in Kraft getreten. Insbesondere mit Letzterem soll die Betreuung und Versorgung von Menschen in ihrer letzten Lebensphase verbessert sowie möglichst flächendeckend gesichert werden.

Allerdings müssen auch die regionalen Akteure im Rahmen ihrer Möglichkeiten aktiv werden. Um ihnen die selbständige Abschätzung und Planung infrastruktureller Bedarfe für die Versorgung älterer Menschen zu erleichtern, ist im Rahmen des MORO „Regionalstrategie Daseinsvorsorge“ eine Handreichung erstellt worden, die entsprechende Kenn- und Grundzahlen enthält. Außerdem gilt es, das Eintreten von Pflegebedürftigkeit zeitlich nach hinten zu verschieben und zugleich dem Wunsch älterer Menschen zu entsprechen, möglichst lange ein selbstbestimmtes Leben in der vertrauten Umgebung zu führen. Hierzu gibt es bereits diverse Ansätze, die von Anpassungen beim Wohnraum[95], Kursen zur Krankheitsprävention und Gesundheitsförderung für Senioren bis hin zur Unterstützung Älterer durch technische Hilfsmittel oder sozialräumliche Arrangements bzw. sorgende Gemeinschaften reichen.

Karte 34
Entwicklung intergenerationeller Unterstützungskoeffizient bis 2035



Entwicklung des intergenerationellen Unterstützungskoeffizienten* 2015 bis 2035 in %-Punkten

- bis unter 20
- 20 bis unter 25
- 25 bis unter 30
- 30 bis unter 35
- 35 bis unter 40
- 40 und mehr

* Relation der 80-Jährigen und älter zu den 50- bis unter unter 65-Jährigen. Je höher der Wert, desto stärker entwickelt sich die Belastung für die Gruppe der Unterstützer.

Datenbasis: BBSR-Bevölkerungsprognose 2012-2035/Zensus
Geometrische Grundlage: Kreise (generalisiert), 31.12.2015
© GeoBasis-DE/BKG
Bearbeitung: G. Lackmann

(94) Auf 100 bei der Bundesagentur für Arbeit gemeldete Stellen in der Altenpflege (ohne Zeitarbeit) entfielen im Juni 2015 nur 46 Bewerber. Vgl. Bundesministerium für Gesundheit (2016).

(95) Siehe z. B. die Leuchtturmprojekte „Wohnen im Alter“. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hg.) (2015): „Länger zuhause leben – Ein Wegweiser für das Wohnen im Alter“; S. 57–70

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Notfallversorgung

Die Notfallversorgung in den deutschen Regionen basiert auf den drei Säulen ambulante Therapie, Rettungswesen und Notaufnahme im Krankenhaus.[97] Das Rettungswesen wird wesentlich durch den Einsatz freiwilliger Kräfte, ergänzt durch hauptberufliche Fachkräfte unterschiedlicher Organisationen, getragen. Im Zeitraum 2012/2013 wurden bundesweit jährlich im Mittel zwölf Millionen Rettungseinsätze mit insgesamt 14,3 Millionen Einsatzfahrten durchgeführt. Dies entspricht 147 Einsätzen je 1.000 Einwohner.[98] Infolge des fortschreitenden Alterungsprozesses der Bevölkerung, der Anpassungen bei den Krankenhausstandorten und der Engpässe bei der Hausarztversorgung sind gerade im ländlichen Raum weiter steigende Einsatzaufkommen und längere Transportwege zu erwarten. Gleichzeitig erschwert der zunehmende Arztmangel hier den Notarztdienst und somit die Sicherstellung einer qualitativ ausreichenden Notfallversorgung.

Die Zuständigkeit für das Rettungswesen liegt bei den Ländern und wird durch entsprechende Landesgesetze und Verordnungen geregelt. In ihnen werden die Aufgaben für den bodengebundenen Rettungsdienst auf die Landkreise und kreisfreien Städte als Aufgabenträger umgelegt sowie die Anforderungen an die Qualifikation und die Besetzung der Rettungsmittel geregelt. Kooperationen zwischen den Landkreisen und Städten (z. T. als Rettungszweckverbände) sowie mit anderen relevanten Institutionen (Hilfsorganisationen als Leistungserbringer, Krankenkassen als Kostenträger und den Kassenärztlichen Vereinigungen) sind im Rettungswesen grundsätzlich etabliert.

Bei der Notfallrettung geht es darum, die Länge des therapiefreien Intervalls möglichst gering zu halten und eine adäquate Notfallversorgung zu sichern. Mangels einer bundeseinheitlichen Definition sowie fehlender Standards bleibt allerdings offen, ob der Großteil der an der stationären Notfallversorgung beteiligten Krankenhäuser eine adäquate Versorgung erbringen kann.[99] Zudem geben die Länder lediglich einen Zeitkorridor – meistens von zehn bis 12 Minuten – zwischen Alarmierung und Eintreffen der Einsatzkräfte des Rettungsteams am Notfallort vor. Die Spanne reicht von fünf bis acht Minuten (Nordrhein-Westfalen) bis zu 15 Minuten (z. B. Niedersachen, Rheinland-Pfalz, Brandenburg). In einzelnen Ländern (z. B. Bayern, Nordrhein-Westfalen) sind diese Fristen teilräumlich differenziert, oder es bestehen Ausnahmeregelungen für Teilräume mit besonderen Lageeigenschaften oder siedlungsstrukturellen Merkmalen.[100] Vor diesem Hintergrund sind bundesweite Durchschnittswerte zu den Leistungen des Rettungsdienstes nur begrenzt aussagefähig. Im Zeitraum 2012/2013 lag im bundesweiten Mittel die Dispositions- und Alarmierungszeit bei Einsatzfahrten mit Sonderrechten bei der Anfahrt bei 2,5 Minuten und die Transportzeit bei 13,7 Minuten.[101] Es bestehen deutliche großräumige (Ost-West) und kleinräumige Unterschiede (Land-Stadt-Gefälle).

Die Eintreffzeiten der Rettungskräfte am Notfallort markieren den Startpunkt einer Rettungskette. Für eine gute Notfallversorgung ist jedoch die Zeit bis zur definitiven klinischen Therapie entscheidend. Mit Blick auf die anerkannten Leitlinien der wissenschaftlichen Fachgesellschaften muss die definitive klinische Therapie bei wesentlichen notfallmedizinischen Krankheitsbildern nach höchstens 90 Minuten beginnen. Um dies zu erreichen, müssen die stationäre Diagnostik und Therapie in der Regel 60 Minuten nach Notrufeingang beginnen (Golden Hour).

Die Bedeutung einer zeitnahen und flächendeckenden Versorgung lässt sich am Beispiel der Sterblichkeit infolge eines akuten Herzinfarkts verdeutlichen. Er gilt zusammen mit anderen Formen der Herzerkrankung (z. B. Durchblutungsstörung des Herzmuskels, Herzschwäche, Herzrhythmusstörung) als die mit Abstand häufigste Todesursache bei Männern oder Frauen. Er erfordert den Beginn einer klinischen Therapie innerhalb einer Stunde, um bleibende Schäden am Herzmuskel zu vermeiden.

Die regionalen Unterschiede in der kardialen Mortalität und Versorgung weisen ausgeprägte regionale Unterschiede auf:[102] Gemessen an den Todesfällen je 100.000 Einwohner (Wohnortprinzip) ist die akute Herzinfarktsterblichkeit 2014 in Schleswig-Holstein (37) sowie in den Stadtstaaten Berlin (42) und Hamburg (48) am niedrigsten. In den Ländern Sachsen-Anhalt (97), Brandenburg (95) und Sachsen (83) ist die Sterblichkeitsrate deutlich höher. Daneben weist von den westdeutschen Ländern das Saarland die höchste Sterblichkeitsrate, vergleichbar mit Mecklenburg-Vorpommern, auf (71 bzw. 78). Die dichteste Versorgung in der Kardiologie – gemessen an der Zahl der berufstätigen Kardiologen je

(97) Vgl. Augurzky, B. u. a. (2014): Mit Helikopter und Telemedizin: Für eine Notfallversorgung der Zukunft, RWI Position 63, Essen, S. 3

(98) Vgl. Bundesanstalt für Straßenwesen (2015): Leistungen des Rettungsdienstes 2012/2013. In: Forschung kompakt Nr.15, Bergisch Gladbach.

(99) Vgl. Augurzky, B. u. a. (2014): Mit Helikopter und Telemedizin: Für eine Notfallversorgung der Zukunft, RWI Position 63, Essen, S. 3

(100) Vgl. Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik u. a. (2014): Untersuchung zur Anpassung von Standards im Bereich der Daseinsvorsorge vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung, Gutachten im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für die neuen Bundesländer, Berlin, S. 319

(101) Vgl. Bundesanstalt für Straßenwesen (2015). Leistungen des Rettungsdienstes 2012/2013. In: Forschung kompakt Nr.15, Bergisch Gladbach

(102) Vgl. Deutsche Herzstiftung e.V. (2016): Herzbericht 2016, München S. 49 und S. 63. Die Sterblichkeitsrate in Bremen verharrte in der jüngsten Vergangenheit auf einem hohen Niveau.

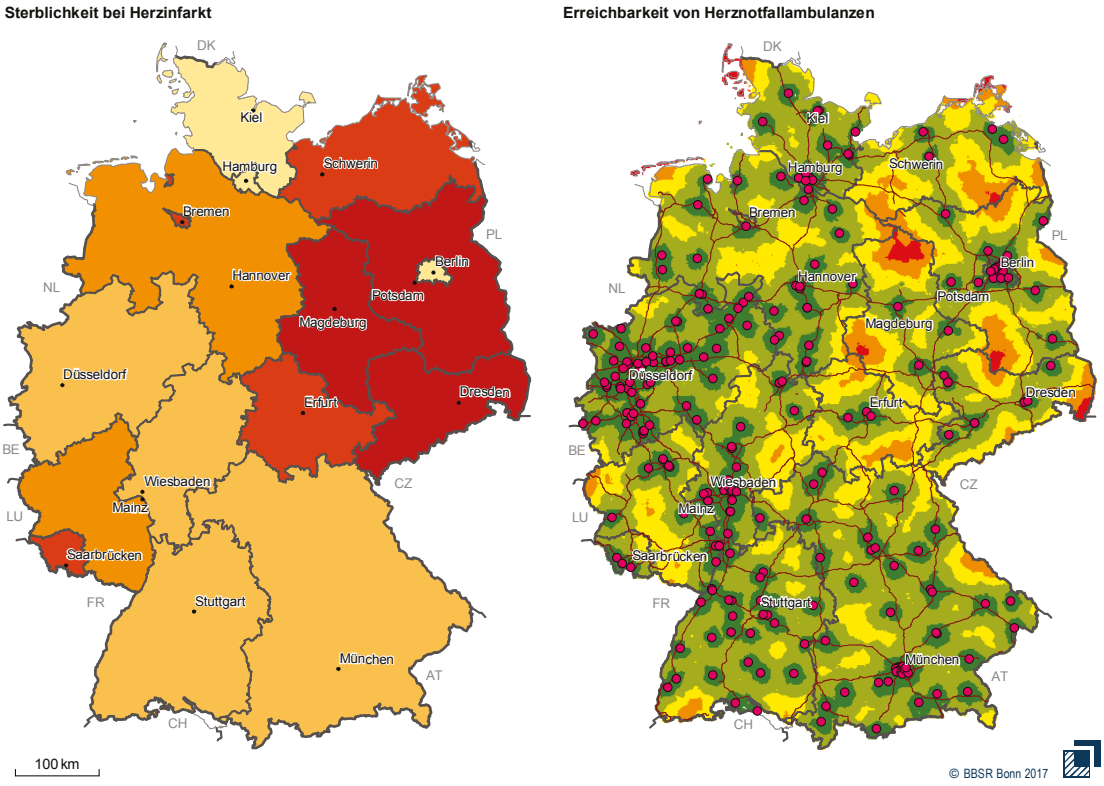
Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Einwohner – ist in den Ländern Hamburg (10.639) und Bayern (12.666), gefolgt von Berlin und Bremen (jeweils rund 15.600) zu verzeichnen. Die geringste Versorgungsdichte wiesen das Saarland und Sachsen-Anhalt (jeweils rund 33.000) sowie Nordrhein-Westfalen (31.288) und Thüringen (26.153) auf.

Die CPU-Herznotfallambulanzen (Chest-Pain-Units) sind für die zeitnahe Versorgung von Patienten mit akutem Herzinfarkt wichtig und leisten einen zentralen Beitrag zur Minderung der Herzinfarkt-Sterblichkeit. Sie müssen 24 Stunden an sieben Tagen in der Woche eine nach bestimmten Kriterien qualifizierte Notfallversorgung sicherstellen. Zum Stand April 2017 gibt es in Deutschland insgesamt 252 zertifizierte CPUs.[103] Die Einrichtungen verteilen sich bundesweit regional unterschiedlich, wobei die Stadtstaaten und einzelne größere Städte Standort mehrerer Einrichtungen sind. Thüringen und Sachsen-Anhalt haben mit je drei Herznotfallambulanzen die geringste Dichte. Legt man die in der Karte 35 dargestellte Standortverteilung auf Gemeindeebene

(103)
Die Zertifizierung erfolgt durch die Deutsche Gesellschaft für Kardiologie – Herz- und Kreislaufforschung e.V. (DGK). Seit 2010 ist die Zahl der zertifizierten CPUs von 75 Einrichtungen deutlich gestiegen. Auch dürften sich an einzelnen Krankenhausstandorten mit kardiologischer Fachabteilung weitere CPUs im Aufbau befinden

Karte 35
Herzinfarktsterblichkeit und Erreichbarkeit von Herznotfallambulanzen



Datenbasis: 28. Herzbericht 2016
Geometrische Grundlage: Länder, 31.12.2014 © GeoBasis DE/BKG
Bearbeitung: G. Lackmann

Datenbasis: Deutsche Gesellschaft für Kardiologie, (https://cpu.dgk.org/zertifizierte-cpus/, Abruf am 24.5.2017)
Geometrische Grundlage: Länder, 31.12.2014 © GeoBasis DE/BKG
Bearbeitung: T. Pütz, S. Damm

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

einer Erreichbarkeitsanalyse im motorisierten Individualverkehr (d. h. ohne Sonderrechte) zugrunde, fallen die dünnbesiedelten Räume in großen Teilen Mecklenburg-Vorpommerns, Brandenburgs, Sachsen-Anhalt, aber auch einzelne periphere Gebiete in Westdeutschland (z. B. Eifel, Nordfriesland, bayerisch-thüringisches Grenzgebiet) teilweise mit Fahrzeiten von mehr als 40 Minuten heraus. Allerdings werden in der Fachliteratur neben regionalen Versorgungsunterschieden höhere Anteile von Risikogruppen (z. B. Raucher, Diabetiker, Bluthochdruckpatienten) sowie sozioökonomische Faktoren (geringeres Gesundheitsbewusstsein, hohe Arbeitslosigkeit und Stressbelastung) als mögliche Erklärungsfaktoren für eine hohe Herzinfarktsterblichkeit herangezogen.

Die in der Vergangenheit ergriffenen Anpassungsstrategien im Rettungswesen zielen überwiegend auf eine verbesserte Integration der verschiedenen Teilbereiche der gesundheitlichen Versorgung zu einer bedarfsgerechten Rettungskette.[104] Hierzu zählen die stärkere Verknüpfung zwischen der niedergelassenen Ärzteschaft und dem Rettungsdienst bis hin zu einer abgestimmten Einsatzsteuerung von Rettungsdiensten und kassenärztlichen Bereitschaftsdiensten aus einer Hand. Ein weiterer Ansatzpunkt besteht im Einbezug weiterer Akteure (Helfer-vor-Ort-Systeme, Befähigung von Laien für die Ersthilfe) in die rettungsdienstliche Versorgung, wobei dies durch entsprechende sekundäre Standards zu unterstützen wäre. Zusätzliche Handlungsoptionen werden im Einsatz technischer Systeme (z. B. telefonische Unterstützung durch qualifiziertes Leitstellenpersonal und Telemedizin) gesehen. Weitergehende Vorschläge betreffen die Vereinheitlichung der Zeitspannen bis zum Eintreffen des Rettungsdienstes sowie die Einführung von Vorgaben zwischen Erstversorgung und Ankunft im Krankenhaus bis hin zu einer stärkeren Einbeziehung der Luftrettung.[105] Ein anderer Aspekt betrifft die Definition verbindlicher Strukturanforderungen für Krankenhäuser, welche an der Notfallversorgung teilnehmen. Da sie einen hohen personellen und apparativen Aufwand erfordert, wird ihre finanzielle Absicherung durch fallunabhängige Sicherungszuschläge zur teilweisen Deckung der Fixkosten diskutiert. Dies dürfte vor allem für ländliche und dünn besiedelte Räume relevant sein, da dort die Möglichkeiten einer Quersubventionierung der Notfallversorgung infolge der kleinteiligen Krankenhausstruktur stark eingeschränkt sind.

Brandschutz

Der abwehrende Brandschutz ist eine kommunale Pflichtaufgabe. Mit Ausnahme von Großstädten oder größeren Oberzentren mit Berufsfeuerwehren, von denen es 2016 insgesamt 104 gab, wird der Brandschutz durch freiwillige Feuerwehren sichergestellt. Einzelne freiwillige Feuerwehren werden zum Teil durch hauptamtliche Kräfte unterstützt, um eine ständige Einsatzbereitschaft zu sichern. Die Feuerwehren bilden in Zusammenarbeit mit dem Technischen Hilfswerk und anderen Organisationen (z. B. Deutsches Rotes Kreuz, Malteser, Johanniter) das Rückgrat des Katastrophenschutzes. Somit werden in den deutschen Regionen wesentliche Teile der Gefahrenabwehr durch freiwillige und ehrenamtliche Tätigkeit der Bevölkerung geleistet.

Die Hauptprobleme beim abwehrenden Brandschutz liegen in ländlichen Regionen bei der Sicherung der Tageseinsatzbereitschaft, da viele ehrenamtlich tätig Feuerwehrangehörige nicht am Wohnort arbeiten und tagsüber nicht an diesem eingesetzt werden können. Der demografische Wandel verstärkt das Problem, da in den nächsten Jahren vermehrt Feuerwehrmitglieder altersbedingt aus den aktiven Abteilungen ausscheiden. Zugleich reichen die Übergangsquoten aus den Jugendfeuerwehren, die infolge der zurückgehenden Zahl an Jugendlichen ebenfalls Rekrutierungsprobleme haben, nicht aus, um die Abgänge aus dem aktiven Feuerwehrdienst zu kompensieren. Gleichzeitig steigen die Anforderungen an die feuerwehrtechnische Ausbildung, sodass vielerorts die entsprechend ausgebildeten Personen fehlen, um die notwendigen Einsatzstärken zu bilden. Die Situation der Freiwilligen Feuerwehren hat unmittelbar Auswirkungen auf den Katastrophenschutz, da dieser in der Regel von den Feuerwehren zusammen mit dem ebenfalls fast überwiegend ehrenamtlich getragenen Technischen Hilfswerk wahrgenommen wird.

Als kommunale Pflichtaufgabe obliegt es den Kommunen, die Aufstellung, Ausrüstung und Unterhaltung einer den örtlichen Verhältnissen entsprechend leistungsfähigen Feuerwehr sicherzustellen.[106] Ursächlich für den Bedarf sind die kommunalen Sicherheitsrisiken, die sich u. a. mit steigender Einwohnerzahl bei wachsender Verdichtung und zunehmender Bauhöhe erhöhen. Weitere Einflussfaktoren sind der Besatz mit sicherheitsrelevanten Betrieben (z. B. Chemie) oder Großeinrichtungen (z. B. Großkrankenhäuser)

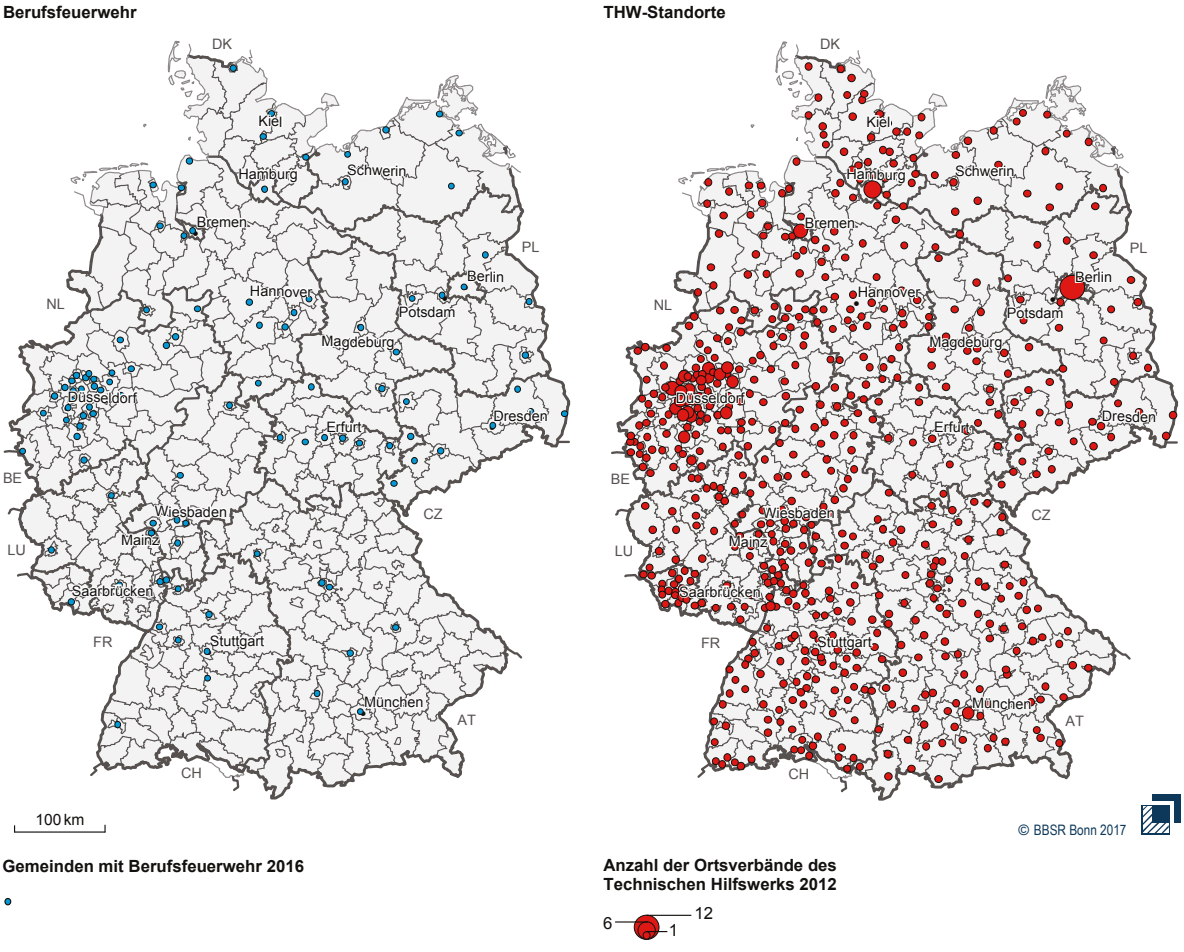
(104) Vgl. im Folgenden Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik u. a. (2014): Untersuchung zur Anpassung von Standards im Bereich der Daseinsvorsorge vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung, Gutachten im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für die neuen Bundesländer, Berlin, S. 15 ff.

(105) Vgl. Augurzky, B. u. a. (2014): Mit Helikopter und Telemedizin: Für eine Notfallversorgung der Zukunft, RWI Position 63, Essen, S. 6 f.

(106) Vgl. Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik u. a. (2014): Untersuchung zur Anpassung von Standards im Bereich der Daseinsvorsorge vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung, Gutachten im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für die neuen Bundesländer, Berlin, S. 13 f.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Karte 36
Berufsfeuerwehren und Technisches Hilfswerk



Datenbasis: www.feuerwehrmagazin.de, Bundesanstalt Technisches Hilfswerk, Bonn
Geometrische Grundlage: Gemeindeverbände und Kreise (generalisiert), 31.12.2014 © GeoBasis-DE/BKG

Bearbeitung: S. Damm, G. Lackmann

sowie die Risiken von Gefahrguttransporten. Die Länder formulieren primäre Qualitätsstandards hinsichtlich der Eintreffzeiten und Einsatzstärken (Schutzniveaus), wobei sich diese an den Erfordernissen eines Standardbrandes orientieren und zum Teil je nach Land variieren. Die Spanne der geforderten Eintreffzeiten reicht von acht Minuten (z. B. NordrheinWestfalen, Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein) bis zu 15 Minuten (z. B. Berlin, Bremen).[107]

Nach einschlägigen Studien ermöglichen die Ländergesetze bereits weitreichende Anpassungen der Organisationsstrukturen und Einsatzorganisation, die auch der Sicherung der Tagesalarmbereitschaft dienen. Dies betrifft z. B. die Unterstützung Freiwilliger durch hauptamtliche Kräfte sowie regionale Unterstützungsstrukturen mit verbindlichen Finanzierungsabsprachen zwischen Feuerwehren. Lediglich einzelne sekundäre Qualitätsstandards, wie vorgeschriebene Ausrückestärken oder Besetzungsgrade von Fahrzeugen, stehen einer bedarfsgerechten Aufgabenerfüllung im Wege. Dennoch wird ein breiter Spielraum für die Kommunen bei der Umsetzung von Anpassungsmaßnahmen gesehen, um die Feuerwehren den örtlichen Verhältnissen entsprechend leistungsfähig aufzustellen.

(107) Vgl. Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik u. a. (2014): Untersuchung zur Anpassung von Standards im Bereich der Daseinsvorsorge vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung, Gutachten im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für die neuen Bundesländer, Berlin, S. 318

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Die wesentlichen Hemmnisse werden im Bereich der Umsetzung sowie der Finanzierung struktureller Anpassungsmaßnahmen konstatiert.

Der abwehrende Brandschutz wird immer mehr zu einer die Gemeindegrenzen überschreitenden Aufgabe. Zum Teil ist dies auch in den rechtlichen Vorgaben der Länder etabliert. Durch eine interkommunale Abstimmung der Einsatz- und Ausrückeordnungen und Vorgaben zur verpflichtenden überörtlichen Hilfeleistung oder leistungsfähige Stützpunktfeuerwehren werden zudem die Möglichkeiten einer stärker einsatzortbezogenen gegenüber einer standortbezogenen Einsatzplanung gestärkt. Dieser Gedanke findet sich in dem sog. „Rendezvous-Prinzip" wider, das seit Jahren angewendet wird: Verschiedene Wehren werden gleichzeitig alarmiert, und deren Angehörige schließen sich am Einsatzort zusammen, um die notwendige Mindestmannschaftszahl zu gewährleisten. Eine einsatzortbezogene Planung erfordert eine bedarfsadäquate Leitstellendisposition, die in der Regel in der Zuständigkeit der Landkreise liegt und durch den Einsatz von Technologien mit Rückmeldeoption gestärkt werden könnte.[108] Dies könnte eine Grundlage für die konsequente Umsetzung regionaler Risikoanalysen, Bedarfsplanungen und Investitionsentscheidungen bis hin zu gemeinsamen Beschaffungen sein. Diese Aspekte betreffen insbesondere die Gesetzgebung der Länder, wobei einzelne (z. B. Hessen oder Schleswig-Holstein) von den Gemeinden bereits Feuerwehrbedarfsplanungen oder Gefahren- und Risikoanalysen einfordern.

Weitere Handlungsoptionen werden im Bereich einer regional abgestimmten Nachwuchsgewinnung und Ausbildung gesehen. Außerdem gilt es, die Eigenverantwortung und Eigenrettungsfähigkeit der Bevölkerung über technische Hilfen (z. B. Rauchwarnmelder, Vorhalten von Handlöschgeräten) zu verbessern. Die Erfahrungen mit dem Modellvorhaben Oderlandregion verdeutlichen die Möglichkeiten einer Präventionsarbeit in Kindertagesstätten oder allgemeinbildenden Schulen. Diese Präventionsarbeit eröffnet auch Möglichkeiten für die Nachwuchsrekrutierung und die Sicherung ehrenamtlichen Engagements für den abwehrenden Brandschutz.

(108)
Vgl. Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik u. a. (2014): Untersuchung zur Anpassung von Standards im Bereich der Daseinsvorsorge vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung, Gutachten im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für die neuen Bundesländer, Berlin, S.14

(109)
Vgl. Hillenbrand, T. u. a. (2010): Demografischer Wandel als Herausforderung für die Sicherung und Entwicklung einer kosten- und ressourceneffizienten Abwasserinfrastruktur. Gutachten im Auftrag des Umweltbundesamtes, Texte 36, Berlin, S. 40 f.

Aktionsprogramm Regionale Daseinsvorsorge – Modellvorhaben Oderlandregion: Aufbau interkommunaler Managementstrukturen im Brand- und Katastrophenschutz

Mit etwa 38 Einwohnern pro km² zählt die Oderlandregion zu den am dünnsten besiedelten Gebieten Deutschlands. Die Siedlungsstruktur ist durch Streulagen und Splittersiedlungen geprägt. Bereits heute reicht der Personalbestand der Verwaltungen und Freiwilligen Wehren nicht aus, um die weitreichende Pflichtaufgabe der Prävention ausreichend zu erfüllen. Infolge des demografischen Wandels werden sich die Nachwuchsprobleme weiter verschärfen.

Im Rahmen des Modellvorhabens zur Sicherung des Brand- und Katastrophenschutzes wurden Handlungsoptionen im Bereich der Prävention und Ausbildung sowie der gemeinsamen Beschaffung gesehen. Hierzu wurde auch die Stelle eines interkommunalen Feuerwehrkoordinators geschaffen. Durch einen Abgleich der einzelnen Alarm- und Ausrückeordnungen konnten Rückschlüsse auf investive Maßnahmen gezogen und eine interkommunale Gefahrenabwehrbedarfsplanung erstellt werden. Gemeinsame Beschaffungen sollen zur Kostenersparnis beitragen. Hierzu wird u. a. die Bildung eines regionalen Beschaffungspools angestrebt.

Weitere Informationen: Leitfaden Regionalstrategie Daseinsvorsorge, Bundesministerium für Verkehr und Digitale Infrastruktur (Hg.), Berlin 2016

Wasserver- und Abwasserentsorgung

Bei der Wasserver- und Abwasserentsorgung wird eine flächendeckende Versorgung der Bevölkerung, unabhängig von der Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur, angestrebt. Dieses Ziel ist bundesweit mit wenigen lokalen Ausnahmen erreicht. Rechtliche Grundlage hierfür ist u. a. die im Baugesetzbuch gebotene „Erschließung von Grundstücken" sowie der in den kommunalrechtlichen Bestimmungen der Länder definierte „Anschluss- und Benutzungszwang". Wasserversorgung und Abwasserentsorgung gelten in der Regel als kommunale Pflichtaufgabe.

Im Jahr 2013 bezogen lediglich nur rund eine halbe Mio. Personen ihr Wasser dezentral aus sehr kleinen Versorgungsanlagen wie eigenen Brunnen oder Quellfassungen. Für diese dezentralen Anlagen gelten ebenfalls die Anforderungen der Trinkwasserverordnung, und sie sind regional konzentriert auf einzelne ländliche Teilräume in West- und Ostdeutschland. Ebenso können Abwässer nicht nur zentral, sondern auch dezentral in Kleinkläranlagen gereinigt werden. Außerdem kann ihre Reinigung semizentral erfolgen, wenn Abwässer einzelner oder weniger Ortsteile und Gehöfte zuvor zusammengeführt

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

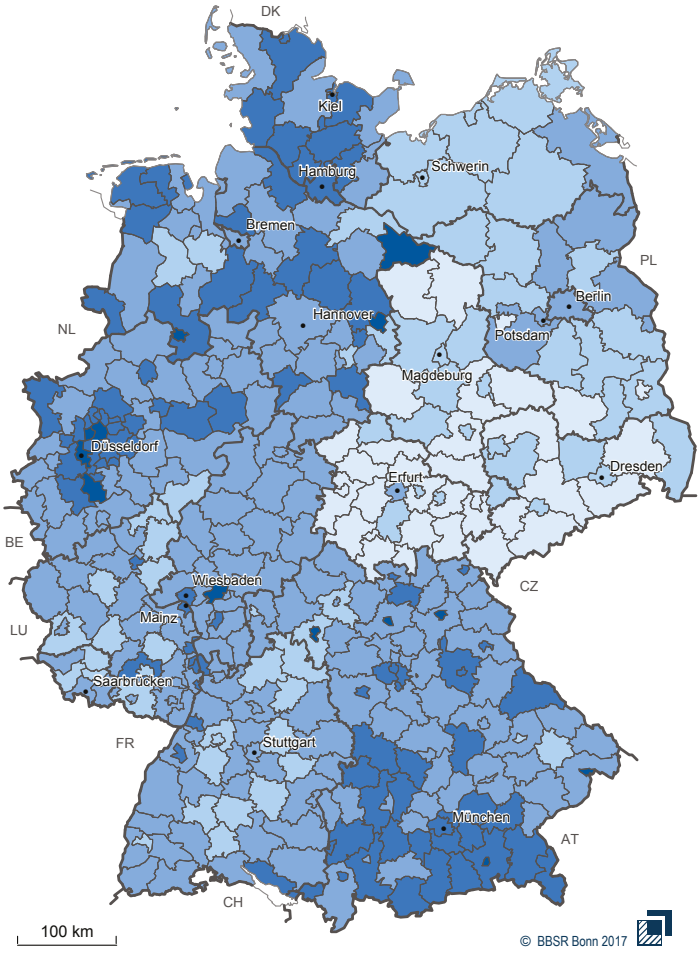
werden. Die Kostenvorteile zentraler Anlagen resultieren aus den Skaleneffekten, wenn die Abwassersammlung kosteneffizient erfolgt. Mit abnehmender Anschlussdichte und zunehmendem Erschließungsaufwand werden diese Vorteile jedoch immer kleiner und die Kostenvorteile dezentraler Systeme größer. Bei diesen kann sogar unter günstigen Bedingungen der Anschluss an die öffentliche Kanalisation entfallen.

Im Jahr 2013 sind fast 97 % der bundesweiten Bevölkerung an die öffentliche Kanalisation angeschlossen, wobei die gesamte Netzlänge rund 575.600 km beträgt. Es bestehen deutliche regionale Unterschiede bei Alter und Zustand der Kanalisation, welche wesentlich die Restnutzungsdauer und somit den künftigen Sanierungsbedarf bestimmen.[109] Fast 30 % der Kanalisation ist älter als 50 Jahre, und ihre Restnutzungsdauer reicht je nach Alter von 10 bis zu 23 Jahren. In Ostdeutschland wurden nahezu zwei Drittel des Kanalnetzes nach 1990 gebaut. Dabei finden sich ältere Netzabschnitte eher in Städten und zentraler gelegenen Orten mit höherer Anschlussdichte, jüngere Abschnitte hingegen in ländlichen Gemeinden und peripheren Räumen mit niedriger Anschlussdichte. In den westdeutschen Flächenländern verteilt sich das Netz zu etwa gleichen Teilen auf die Gruppe neuer Kanäle (33 %), Kanäle der 1960er bis 1980er Jahre und älter (31 %).

Der tägliche Pro-Kopf-Wasserverbrauch ist seit 1990 von 147 Liter auf bundesweit durchschnittlich 121 Liter im Jahr 2013 zurückgegangen. Seit Mitte der 2000er Jahre hat sich der Verbrauch auf dieses niedrige Niveau eingependelt. Die Spanne der Pro-Kopf-Verbräuche nach Ländern reicht 2013 von 88,3 für Thüringen bis zu 138,1 Liter für Hamburg. In kleinräumiger Differenzierung werden die regionalen Verbrauchsunterschiede je Einwohner noch deutlicher: Die Wertereihe reicht von rund 73 Liter je Tag für den Erzgebirgskreis bis zu rund 174 Liter für den Landkreis Würzburg. Es ist ein West-Ost-Gefälle erkennbar, wobei der tägliche Pro-Kopf-Verbrauch der ostdeutschen Regionen mit wenigen Ausnahmen mehr als 10 % unter dem Bundesdurchschnitt liegt.

Nach einer Studie des DIW ist derzeit bei den Investitionen öffentlicher und privater Unternehmen in die Energie- und Wasserversorgung weder ein Rückgang oder ein Zusammenhang mit der demografischen Entwicklung erkennbar.[110]

Karte 37
Wasserverbrauch



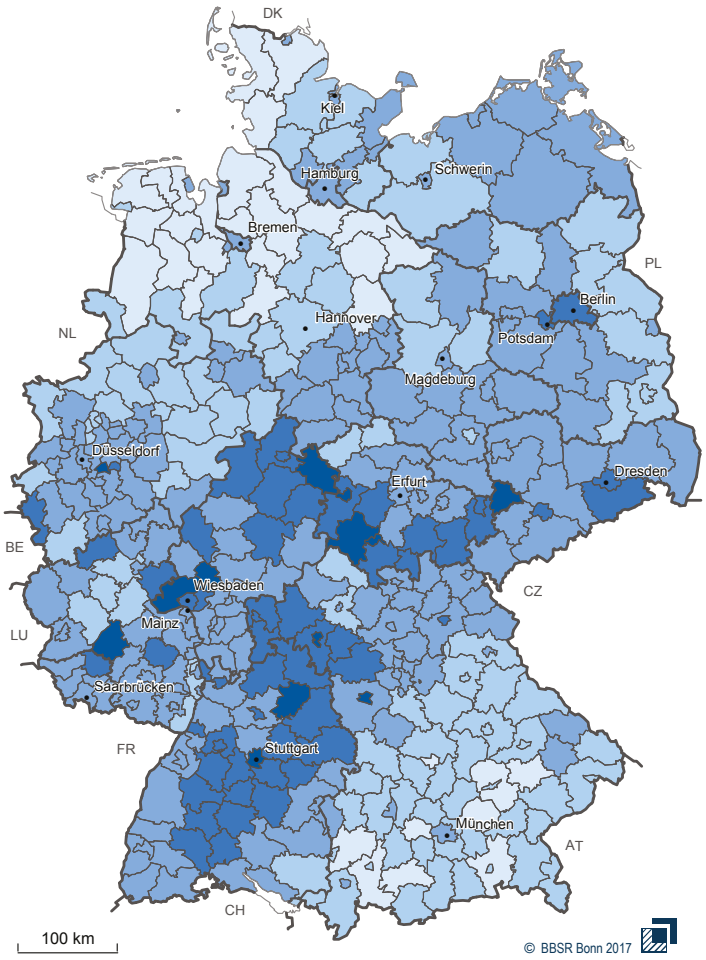
Wasserabgabe an Haushalte und Kleingewerbe in Liter je Einwohner und Tag 2013

- bis unter 90
- 90 bis unter 110
- 110 bis unter 130
- 130 bis unter 150
- 150 und mehr

Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR, Statistisches Bundesamt
Geometrische Grundlage: Kreise (generalisiert), 31.12.2015
© GeoBasis-DE/BKG
Bearbeitung: G. Lackmann

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Karte 38
Verbrauchsabhängige Wasserentgelte



Außerdem gibt es kaum Anzeichen dafür, dass die Investitionen in ländlichen Räumen mit Bevölkerungsrückgang sinken oder Rückbauinvestitionen an Bedeutung gewinnen. Gleichwohl bedeuten Bevölkerungsrückgang und Änderungen im individuellen Verbrauchsverhalten (Rückgang des spezifischen Verbrauchs) oder technische (z. B. Einführung von Wasserkreisläufen) und organisatorische Änderungen Veränderungen in den Betriebsbedingungen der Ver- und Entsorgungssysteme. Infolge des sehr hohen Fixkostenanteils von zum Teil über 70 % können die Kosten jedoch nur in geringem Umfang reduziert werden. Zugleich gilt das Kostendeckungsprinzip, nach dem alle anfallenden Kosten auf die Nutzer umgelegt werden. Die Folge sind steigende Gebühren je Einwohner, wobei dies im Falle zurückgehender Nutzerzahlen selbst bei nahezu stagnierenden Kosten der Fall ist.

Gleichzeitig hat der Verbrauchsrückgang unmittelbar negative Auswirkungen auf das leitungsgebundene zentrale Versorgungsystem in Form von Funktionsstörungen und erfordert Anpassungsmaßnahmen, die wiederum mit Kosten einhergehen. Bei einer Unterauslastung von 10 bis 20 % sind betriebstechnische Maßnahmen (z. B. Rohrnetzspülungen) und ab einem Verbrauchsrückgang von 30 bis 50 % Anpassungs- und Rückbaumaßnahmen erforderlich.[111] Ab einem Bevölkerungsrückgang von 75 % kann die ökonomische Tragfähigkeit eines dispers schrumpfenden Versorgungsgebiets gefährdet sein.[112] Bei Schmutzwasser wird der ökonomische Schwellenwert bereits früher unterschritten. Er ist abhängig von der regionalen Struktur, der Preis- und Gebührenpolitik sowie medienspezifischer Parameter wie z. B. dem Alter der Netze.

Die Folge von Unterauslastung der Wasserver- und Abwasserentsorgung sind steigende Kosten für die Verbraucher, wobei diese Entwicklung bereits seit einigen Jahren Realität ist. Dabei bestehen zwischen und innerhalb der deutschen Regionen beachtliche Unterschiede. Beim verbrauchsabhängigen Wasserentgelt je Kubikmeter reicht die Spanne im Jahr 2013 von 0,61 Euro für den Kreis Lüchow-Dannenberg bis zu 3,25 Euro für die kreisfreie Stadt Suhl. Von den insgesamt 64 Kreisen mit einem Wasserentgelt von 2 Euro und höher liegen 17 in Ostdeutschland. Daneben weisen vor allem einzelne Kreise aus Bayern, Baden-Württemberg sowie Hessen und Nordrhein-Westfalen hohe Wasserentgelte

(110) Vgl. Cullmann, A. u. a. (2015): Kein Rückgang der Investitionen in der kommunalen Energie- und Wasserversorgung. In: DIW-Wochenbericht, S. 1041 ff.

(111) Vgl. Londong, J. u. a. (2010): Auswirkungen des demografischen Wandels auf die technische Infrastruktur von Abfallversorgung, Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung in ländlichen Regionen in den neuen Bundesländern, Kurzexpertise im Auftrag des Bundesministeriums des Innern, Berlin, S. 24

(112) Vgl. Koziol, M. u. a. (2005): Rahmenbedingungen für die Rücknahme von Infrastruktur. BBSR-Online-Publikation, Bonn, S. 4

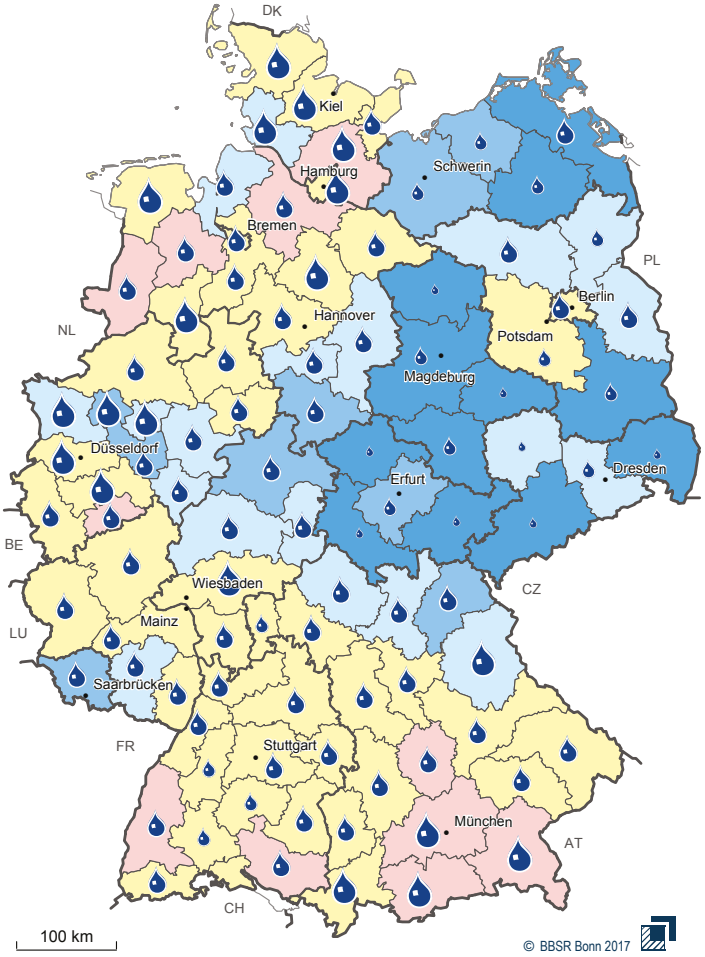
Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

auf. Umgekehrt finden sich am unteren Ende mit einem Wasserentgelt von weniger als einem Euro nur westdeutsche Kreise und zwar aus Niedersachsen, Bayern und Schleswig-Holstein. Auch bei der jährlichen verbrauchsunabhängigen Grundgebühr ist das regionale Muster tendenziell durch ein großräumiges Ost-West-Gefälle geprägt, wobei auch kreisefreie Städte und Kreise aus Nordrhein-Westfalen hohe Grundgebühren aufweisen (Durchschnitt West: 59 Euro; Durchschnitt Ost: 104 Euro).

Prognosen zum künftigen Wasserverbrauch und dessen Auswirkungen auf die Auslastung der Systeme und somit auf die Kosten für die Nutzer sind mit großen Unsicherheiten verbunden.[113] Neben der Bevölkerungsentwicklung und ökologischen Faktoren im Zuge des Klimawandels (z. B. Regentage im Sommer oder Hitzeperioden) sind vor allem die Haushaltsgröße und die Einkommenssituation zentrale Einflussfaktoren für den Wasserverbrauch. Darüber hinaus sind individuelle Verhaltensweisen wie z. B. Umweltbewusstsein und Verbrauchsverhalten entscheidend.

Stellt man die durchschnittlichen Pro-Kopf-Verbrauchszahlen aus dem Jahr 2013 den prognostizierten Einwohnerzahlen nach der Raumordnungsprognose 2035 gegenüber, werden erste Anhaltspunkte von den demografischen Auswirkungen auf die regionale Auslastung der Trinkwasserversorgung erkennbar. Die größten Verbrauchsrückgänge bis 2035 sind für die Regionen zu erwarten, die bereits in der Vergangenheit einen starken Verbrauchsrückgang hatten und eine niedrige Wasserabgabe je Einwohner aufweisen. Dies gilt vor allem für ostdeutsche Regionen. Infolge der bereits vorhandenen Unterauslastung der Systeme weisen sie teilweise deutlich höhere Trinkwassergebühren auf als westdeutsche Regionen, in denen der demografische Wandel erst einsetzt. Je nachdem wie stark der künftige Bevölkerungsrückgang sein wird, kann die Unterauslastung der Systeme Größenordnungen von 30 und mehr Prozent annehmen. In einzelnen Teilräumen könnten über die bisher durchgeführten betriebstechnischen Maßnahmen (z. B. Spülungen) hinaus weitere Anpassungs- und Rückbaumaßnahmen erforderlich werden. Westdeutsche Regionen mit starken Verbrauchsrückgängen müssen sich mittelfristig zunächst auf die Notwendigkeit betriebstechnischer Maßnahmen einstellen.

Karte 39
Demografische Auswirkungen auf den Wasserverbrauch



Prognostizierte Veränderung der Bevölkerung im Zeitraum 2012 bis 2035 in %

- bis unter -15
- -15 bis unter -10
- -10 bis unter -5
- -5 bis unter 5
- 5 und mehr

Wasserabgabe in Liter je Einwohner und Tag 2013

- bis unter 90
- 90 bis unter 110
- 110 bis unter 130
- 130 und mehr

Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR, Statistisches Bundesamt, BBSR-Bevölkerungsprognose 2012-2035/Zensus
Geometrische Grundlage: Raumordnungsregionen, aggregiert aus: Kreise (generalisiert), 31.12.2014 © BKG/GeoBasis-DE
Bearbeitung: G. Lackmann

(113) Vgl. Hillenbrand, T./Schleich, J. (2009): Determinanten der Wassernachfrage in Deutschland. In: Energie-, Wasser-Praxis, No. 6, S. 38–42

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Ein ähnliches Bild vermitteln das regionale Aufkommen an Schmutzwasser und die regionale Auslastung der Abwasserbehandlungsanlagen. Im Bundesdurchschnitt fielen im Jahr 2013 je Einwohner und Tag 176 Liter Schmutzwasser an. Im Vergleich zu 2007 ist dies ein Rückgang um fast 4 %. Mit wenigen Ausnahmen (z. B. Sachsen und Sachsen-Anhalt) ging das Schmutzwasseraufkommen in allen Ländern zurück. Analog zum Wasserbrauch ist ein West-Ost-Gefälle erkennbar, wobei einzelne regionale Extremwerte durch den Besatz mit wasserintensivem Kleingewerbe oder landwirtschaftlichen Unternehmen zu erklären sind.

Mitte der 2000er Jahre zeigt sich in der Tendenz noch eine überwiegend gute Auslastung der Abwasserbehandlungsanlagen, wobei erwartungsgemäß ein Gefälle von den wachsenden zu den schrumpfenden Kreisen besteht.[114] Allerdings lag die Auslastung in den schrumpfenden Kreisen in Ostdeutschland bereits bei 74 % und in Westdeutschland bei rund 80 %. Infolge des fortschreitenden demografischen Wandels dürfte die Auslastung inzwischen weiter gesunken sein und wird insbesondere in den bereits schrumpfenden oder bisher noch stabilen Regionen künftig weiter zurückgehen. Die Folge werden Kostensteigerungen sein, die weitere Anpassungen erfordern.

Im Rahmen der Abwasserentsorgung sind inzwischen in dünn besiedelten ländlichen Räumen dezentrale Lösungen bei Fragen der Neuerschließung und anstehenden Ersatzinvestitionen nach der ATV-A-200 aus dem Jahre 1997 obligatorisch einzubeziehen.[115] Die Frage nach den Möglichkeiten dezentraler Systeme wird in der kommunalen Praxis üblicherweise bei Neuerschließungen oder bei notwendigen Ersatzinvestitionen gestellt. Der Wechsel von einem bestehenden zentralen auf ein dezentrales System wird bisher nur in wenigen Fällen praktiziert. Gleichwohl sind Einspareffekte in Gebieten erzielbar, die einen hohen spezifischen Erschließungsaufwand aufweisen und an den Enden vergleichsweise alter Netze liegen. Dies müssen nicht immer periphere Ortslagen sein, sondern können auch Randbereiche von Hauptorten sein. Wegen der Umstellungskosten dürften sich die Kostenersparnisse jedoch in Grenzen halten, und es gilt auch, den Systemwechsel politisch zu vermitteln. Zudem schränkt in der Trinkwasserver- und Abwasserentsorgung der einmal erworbene Versorgungsanspruch einen Systemwechsel auf dezentrale Anlagen ein und erfordert seitens des Versorgers kostenneutrale Alternativen.[116]

Abfallentsorgung

Die technischen und rechtlichen Grundlagen der Abfallentsorgung wurden in der Vergangenheit stetig fortentwickelt und sichern eine flächendeckende Versorgung. Bei der Leistungserbringung werden mobile Dienste und Logistik (Transport zu Entsorgungseinrichtungen) eingesetzt, die den Abfall beim Verbraucher abholen (Holsystem). Nur in bestimmten Fällen (Werthöfe) obliegt es dem jeweiligen Nutzer, die Einrichtung aufzusuchen und den Abfall zur Entsorgung abzuliefern (Bringsystem). Die Auslastung der Entsorgungseinrichtungen wird vorwiegend regional gedeckt, freie Kapazitäten werden aber, wie im Falle von Müllverbrennungsanlagen oder mechanisch-biologischen Anlagen, durch überregionale oder sogar grenzüberschreitende Müllimporte (z. B. aus Süditalien oder England) gedeckt. Infolge der Bevölkerungsentwicklung wird das regionale Abfallaufkommen die Anlagenauslastung künftig weitaus stärker beeinflussen als bisher angenommen.

Je nach Abfallart kommen in den deutschen Regionen unterschiedliche Behandlungsverfahren zum Einsatz: Sie reichen von Sortieranlagen über biologische Behandlungsanlagen bis hin zu thermischen Entsorgungsanlagen und mechanisch-biologischen Abfallentsorgungsanlagen. Im Jahr 2013 existierten bundesweit insgesamt 9.461 Anlagen einschließlich Deponien. Letztere dienen nur der Verwahrung von Abfall, und ihre Zahl ist von 2.228 in 2000 auf 1.142 Anlagen in 2013 stetig zurückgegangen. Im gleichen Zeitraum hat sich die die Zahl der biologischen Behandlungsanlagen auf 2.462 nahezu verdoppelt.

Das gesamte Abfallaufkommen in Deutschland betrug 2014 rund 400,9 Mio. Tonnen. Bau- und Abbruchabfälle machen rund 52 % des gesamten Abfallaufkommens. Nur etwa 13 % (51,1 Mio. t.) sind Siedlungsabfälle, die sich aus einer Vielzahl von Einzelfraktionen zusammensetzen. Dabei entfällt der überwiegende Teil auf sogenannte haushaltstypische Siedlungsabfälle. Der Anteil der auch als Sonderabfälle bekannten gefährlichen Abfälle betrug 2014 ca. 6 % (23,5 Mio. t.).

Ebenso wichtig wie die Struktur des Abfallaufkommens ist die Abfallintensität. Sie wird

(114) Vgl. Hillenbrand, T. u. a. (2010): Demografischer Wandel als Herausforderung für die Sicherung und Entwicklung einer kosten- und ressourceneffizienten Abwasserinfrastruktur. Gutachten im Auftrag des Umweltbundesamtes, Texte 36, Berlin, S. 43

(115) Vgl. Gutsche, J.-M. u. a. (2015): Planspiel „Anpassung peripherer Siedlungsstrukturen", 1. Zwischenbericht, Hamburg/Dresden, S. 65

(116) Vgl. Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik u. a. (2014): Untersuchung zur Anpassung von Standards im Bereich der Daseinsvorsorge vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung, Gutachten im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für die neuen Bundesländer, Berlin, S. 24

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

berechnet als das Abfallaufkommen in Kilogramm pro Einwohner. Eine steigende Abfallintensität kann trotz Bevölkerungsrückgang dazu führen, dass das gesamte Abfallaufkommen steigt und somit die Auslastung der Entsorgungsanlagen weiterhin gesichert ist. Ohne Berücksichtigung der Elektroabfälle liegt die Abfallintensität 2015 bundesweit bei durchschnittlich 452 kg je Einwohner, wobei das regionale Muster durch ein West-Ost-Gefälle geprägt wird (West: 471; Ost: 398). Mit einer Ausnahme liegen alle kommunalen Gebietskörperschaften mit einer stark überdurchschnittlichen Abfallintensität in Westdeutschland. Umgekehrt liegen von den bundesweit 29 Kreisen mit einer stark unterdurchschnittlichen Abfallintensität 19 in Ostdeutschland.

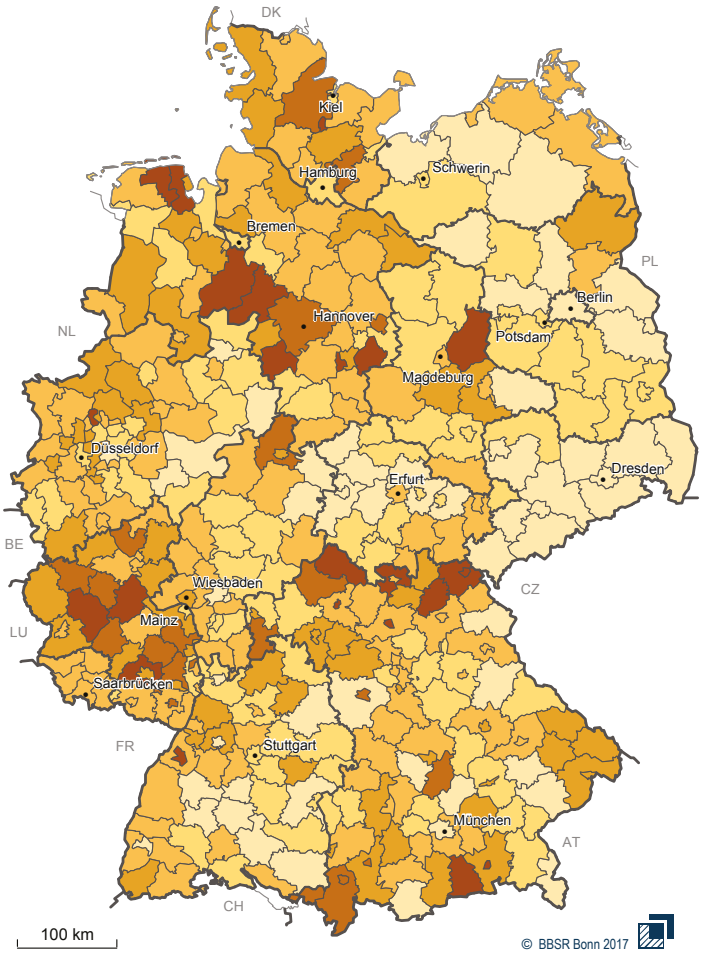
Es besteht weitgehend Konsens, dass die Entwicklung der Bevölkerungszahl einen maßgeblichen Einfluss auf die Entwicklung des gesamten Abfallaufkommens hat. Die größten Herausforderungen für die Abfallwirtschaft dürften vor allem in denjenigen Regionen zu erwarten sein, die bereits in der Vergangenheit einen Verbrauchsrückgang hatten und weiterhin stark an Bevölkerung verlieren werden. Viele dieser vorwiegend ostdeutschen Regionen haben bereits heute eine unterdurchschnittliche Abfallintensität je Einwohner.

Dieser Vergleich erlaubt jedoch nur eine erste Einschätzung der demografischen Auswirkungen auf die Abfallentsorgung in regionaler Differenzierung. Denn neben der Entwicklung der absoluten Bevölkerungszahl gibt es weitere Einflussfaktoren, die isoliert oder in Kombination wirken und den Einfluss der Bevölkerungsentwicklung entweder verstärken oder abmildern können. Hierzu zählen vor allem Faktoren wie

- die Altersstruktur,
- die Zahl und Größe der Haushalte
- die Wirtschaftslage als zentraler ökonomischer Bestimmungsfaktor für Konsum sowie
- siedlungsstrukturelle Merkmale wie die Einwohnerdichte.

Die fortschreitende Alterung der Nachfrager erfordert außerdem künftig ein erweitertes Dienstleistungsangebot seitens der Abfallwirtschaft: Hierzu zählen z. B. die Präferenz von

Karte 40
Abfallintensität



Haushaltsabfälle (ohne Elektrogeräte) in kg je Einwohner 2015

- bis unter 400
- 400 bis unter 450
- 450 bis unter 500
- 500 bis unter 550
- 550 bis unter 600
- 600 und mehr

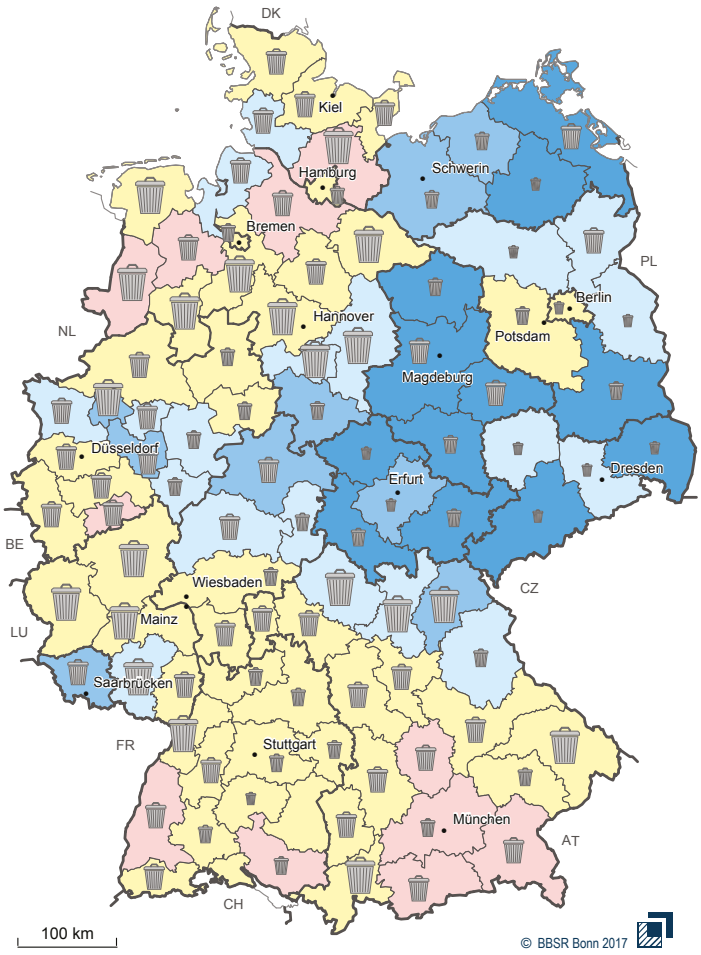
Hinweis: Werte für den Rheinisch-Bergischen Kreis sowie den Oberbergischen Kreis von 2013

Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR, Geometrische Grundlage: BKG/BBSR Kreise (generalisiert), 31.12.2014 © GeoBasis-DE/BKG
Bearbeitung: G. Lackmann

(117)
Vgl. Fritz, S.M. u. a. (2011): Auswirkungen des demografischen Wandels auf das kommunale Abfallentsorgungssystem. Am Beispiel des Landkreises Calw. In: Müll und Abfall, Heft 5, Berlin, S. 278 ff.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Karte 41
Demografische Auswirkungen auf das Abfallaufkommen



Prognostizierte Veränderung der Bevölkerung im Zeitraum 2012 bis 2035 in %

- bis unter -15
- -15 bis unter -10
- -10 bis unter -5
- -5 bis unter 5
- 5 und mehr

Haushaltsabfälle (ohne Elektrogeräte) in kg je Einwohner 2015

- bis unter 400
- 400 bis unter 450
- 450 bis unter 500
- 500 und mehr

Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR, Statistisches Bundesamt, BBSR-Bevölkerungsprognose 2012-2035/Zensus
Geometrische Grundlage: Raumordnungsregionen, aggregiert aus: Kreise (generalisiert), 31.12.2014 © BKG/GeoBasis-DE
Bearbeitung: G. Lackmann

Hol- gegenüber Bringsystemen, Vollservice als Wahlmöglichkeit, Sperrmüll- und Altholzabholung oder Zusatzsäcke für Restabfall bis hin zur Sicherung einer regional flächendeckenden Ausstattung mit Recyclinghöfen.[117] Daneben ist das individuelle Konsumentenverhalten ein weiterer zentraler Einflussfaktor. Die aktuell zu beobachtenden Anstiege im Abfallaufkommen sind u. a. durch den zunehmenden Internethandel bedingt, da dieser mit mehr Verpackungen einhergeht. Außerdem zeichnet sich in den Städten infolge der take-away-Kultur eine Tendenz zu mehr Abfall im öffentlichen Raum ab.

Erweiterte Dienstleistungsangebote bei gleichzeitig zurück gehenden Abfallmengen führen zu steigenden Kosten und erfordern zukunftsfähige Gebührenmodelle auf der regionalen Ebene. Dabei verlief die Entwicklung der Abfallgebühren bereits in der Vergangenheit regional unterschiedlich und war insgesamt durch einen steigenden Trend gekennzeichnet. Ein entscheidender Faktor für regionale Gebührenunterschiede dürfte darin liegen, ob die Kommunen langfristig an bestimmte Entsorgungsanlagen gebunden sind oder je nach Möglichkeit preisgünstigere Anbieter nachfragen können.

Anders als im Bereich der leitungsgebundenen Wasserver- und Abwasserentsorgung spielen demografische Entwicklungen im Bereich der Abfallentsorgung bisher eine eher untergeordnete Rolle.[118] Begründet liegt dies vor allem darin, dass die Siedlungsabfälle nur einen kleinen Teil des Gesamtabfallaufkommens ausmachen und nicht leitungsgebundene Infrastrukturen prinzipiell anpassungsfähiger sind als zentrale Netzinfrastrukturen. Auch wird interkommunale Zusammenarbeit in Form von Abfallzweckverbänden bereits seit Jahrzehnten bundesweit praktiziert, sodass hier im Gegensatz zur Kooperation überregional tätiger Anbieter nur begrenzter Handlungsspielraum besteht.

(118)
Vgl. Institut für Stadtforschung und Strukturpolitik u.a. (2014). Untersuchung zur Anpassung von Standards im Bereich der Daseinsvorsorge vor dem Hintergrund der demografischen Entwicklung, Gutachten im Auftrag der Beauftragten der Bundesregierung für die neuen Bundesländer, Berlin, S. 24

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Schlussfolgerungen

Die regionale Versorgungsqualität in der Daseinsvorsorge wird wesentlich von den verschiedenen Fachplanungen mit ihren Standards bestimmt. Bereits seit Anfang der 2000er Jahre sind Anpassungen bei den primären Standards erfolgt. Hemmnisse resultieren meist aus den sekundären Qualitätsmerkmalen (z. B. Mindestauslastungen oder bauliche Vorgaben). Außerdem werden Hemmnisse im Bereich der Umsetzung sowie der Finanzierung struktureller Anpassungsmaßnahmen gesehen.

Gemäß der Raumordnungsprognose 2035 werden künftig nur noch wenige wirtschaftlich starke städtische Zentren und ihr Umland mit steigenden Kinderzahlen rechnen müssen. Für diese Räume steht der Ausbau der Kapazitäten in der Kinderbetreuung im Vordergrund. Darüber hinaus ist nicht auszuschließen, dass einzelne Regionen mit langfristig sinkenden Kinderzahlen zunächst weitere Kindertageseinrichtungen schaffen müssen, weil die Nachfrage nach Betreuung temporär noch steigt. Dennoch wird es Regionen geben, in denen die Kinderzahl so stark abnimmt, dass Standorte von Kindertageseinrichtungen bereits in einer mittelfristigen Perspektive gefährdet sind. Einzelne Länder haben inzwischen Möglichkeiten geschaffen, kleinere Standorte zu erhalten und Anpassungen beim Betreuungsangebot vorzunehmen. Hierzu zählen z. B. die Schaffung von Ausnahmetatbeständen zur Zulässigkeit oder Finanzierung sehr kleiner Kindertageseinrichtungen (räumlich differenzierte Standards und Finanzierungsbonus) oder die Optimierung der Landesregelungen für Ausgleichsbeiträge zwischen Gemeinden bei der Betreuung auswärtiger Kinder. Ein weiterer Ansatzpunkt besteht in einer verbesserten interkommunalen Zusammenarbeit. Diese erfordert oft die Anpassung landesrechtlicher Regelungen zur Finanzierung und zum Kostenausgleich oder eine Lockerung der Vorhaltegebote für die Gemeinden.

Die langfristig weiter zurückgehenden Schülerzahlen erfordern strukturelle Anpassungen in der allgemeinbildenden Schulversorgung. Die Schulentwicklungsplanungen enthalten hierzu bereits entsprechende Vorgaben hinsichtlich der Zahl und regionalen Verteilung der Schulstandorte sowie der Klassengrößen und -zügigkeit. Außerdem dienen die Einrichtung von Gemeinschaftsschulen, jahrgangsübergreifender Unterricht und Filialschulen dem Erhalt gefährdeter Schulstandorte. Die Anpassung der primären Qualitätsstandards im Schulbereich ist in den Ländern in Abhängigkeit von der demografischen Entwicklung und den bisherigen Standards noch nicht abgeschlossen. Sie bedarf meist einer Ausweitung auf die Sekundarbereiche I und II. Weitere Optionen betreffen die Übertragung der Verantwortung für die Schulorganisation und das Schulangebot auf die kommunale/regionale Ebene. Außerdem wird eine stärkere Kooperation mit Privatschulen und ehrenamtliches Engagement diskutiert. Auch die Schulentwicklungsplanung als zentrale Schnittstelle zwischen abstrakten Standards der Schulorganisation und konkreter räumlicher Situation sowie eine stärkere interkommunale Zusammenarbeit stehen im Fokus der Diskussion.

Nach den allgemeinbildenden Schulen ist auch der Bereich der beruflichen Bildung mit seiner Vielzahl an Schulformen und Trägern immer stärker von den Auswirkungen des demografischen Wandels betroffen. Zur Sicherung des künftigen Fachkräftebedarfs muss die Berufliche Bildung als gleichwertige Alternative zur akademischen Bildung ausgestaltet werden. Hierzu müssen auch die Ausbildungsgänge und Ausbildungseinrichtungen selbst attraktiver werden. Das gilt für den baulichen Zustand und ihre technische Ausstattung (z. B. Digitalisierung), aber auch hinsichtlich der Qualität der Bildungsinhalte (bspw. Zertifizierungen oder Zusatzqualifikationen, digitale Angebote). Ein weiterer Aspekt betrifft die Bereitstellung von ausreichendem und qualifiziertem Personal. Einschlägige Studien fordern zudem eine langfristige zentralisierte Schulnetzplanung, wobei diese eine Spezialisierung der einzelnen Berufsschulstandorte und den Ausbau der Kooperationen von beruflichen und allgemeinbildenden Schulen umfasst. Außerdem gilt es, in der Fläche Standorte zu halten, die das Angebot an besonders häufig nachgefragten und in jeder Region benötigten Berufen sicherstellen.

Deutschland verfügt insgesamt über ein flächendeckend ausgebautes Gesundheitssystem, das medizinische und pflegerische Leistungen auf hohem Niveau bietet. Infolge der fortschreitenden Alterung der Bevölkerung wird der Bedarf an Gesundheitsdienstleistungen weiter steigen.

Dies stellt vor allem in den ländlichen Räumen eine große Herausforderung dar, weil dort bei einzelnen Leistungen eine Unterversorgung besteht. Anpassungen sind bereits erfolgt: So sieht die ärztliche Bedarfsplanung räumlich differenzierte Versorgungs- und Planungsbereiche und mögliche Anpassungsmaßnahmen vor. Auch werden Angleichungen bei der stationären Versorgung und Pflege auf den Weg gebracht. Desweiteren wird eine bessere Verzahnung der verschiedenen medizinischen Versorgungsbereiche durch integrierte Versorgungsmodelle angestrebt. Darüber hinaus wird die klassische Einzelpraxis inzwischen nicht mehr als das vorherrschende Modell ärztlicher Tätigkeit betrachtet, sondern z. B. eine regional abgestimmte Bündelung medizinischer Leistungen inkl. verstärkter Kooperation niedergelassener Ärzte sowie Krankenhäuser unter- und miteinander angestrebt.[119] Auch bieten Praxisnetze und medizinische Versorgungszentren eine weitere Chance, die wohnortnahe ambulante Betreuung von Patienten in einem Gebiet zu verbessern. Hierzu wurden im GKV-VSG die finanziellen Förderoptionen erweitert. Regionale Versorgungsanalysen und darauf aufbauende, abgestimmte Versorgungskonzepte unter Einbeziehung aller relevanten Akteure sind weitere Handlungsoptionen.

Infolge des fortschreitenden Alterungsprozesses der Bevölkerung kommt es zu einer Zunahme altersspezifischer Erkrankungen und der Multimorbidität. Zusammen mit den Anpassungen bei den Krankenhausstandorten bedeutet dies gerade für Notfallversorgung und Rettungswesen im ländlichen Raum ein höheres Einsatzaufkommen und längere Transportwege. Gleichzeitig erschwert der zunehmende Arztmangel den Notarztdienst und somit die Sicherstellung einer qualitativ ausreichenden Notfallversorgung. Die Länder formulieren meist einen Maximalzeitraum zwischen Alarmierung und Eintreffen der Einsatzkräfte am Notfallort, wobei sich Definition und Länge in den einzelnen Ländern erheblich unterscheiden und teilweise teilräumlich differenziert sind. Eine Vereinheitlichung dieser Hilfsfristen sowie der Zeit bis zur Notfalltherapie im Krankenhaus wird vereinzelt in der Literatur diskutiert. Weitere Optionen sieht man vor allem in einer stärkeren Integration der verschiedenen Teilbereiche der gesundheitlichen Versorgung zu einer bedarfsgerechten Rettungskette (einschließlich der Luftrettung) sowie in der finanziellen Sicherung der Notfallversorgung.

Der abwehrende Brandschutz ist eine kommunale Pflichtaufgabe und wird, abgesehen von größeren Städten mit Berufsfeuerwehren, durch freiwillige Wehren sichergestellt. Diese werden dabei zum Teil durch hauptamtliche Kräfte unterstützt. Gerade in den ländlichen Regionen ist die Sicherung der Tageseinsatzbereitschaft oft nicht möglich, da viele Feuerwehrangehörige zur Arbeit auspendeln und insofern tagsüber nicht am Wohnort eingesetzt werden können. Der demografische Wandel verstärkt das Problem, da in den nächsten Jahren vermehrt Feuerwehrmitglieder altersbedingt aus den aktiven Abteilungen ausscheiden und die Übergangsquoten aus den Jugendfeuerwehren die Abgänge aus dem aktiven Feuerwehrdienst nicht kompensieren.

Die Länder formulieren primäre Qualitätsstandards beim Brandschutz hinsichtlich der Eintreffzeiten und Einsatzstärken, die sich teilweise unterscheiden. Die Ländergesetze ermöglichen bereits weitreichende Anpassungen der Organisationsstrukturen und Einsatzorganisation, die auch der Sicherung der Tagesalarmbereitschaft dienen. Lediglich einzelne sekundäre Qualitätsstandards wie vorgeschriebene Ausrückestärken oder Besetzungsgrade von Fahrzeugen stehen einer bedarfsgerechten Aufgabenerfüllung im Wege. Dennoch wird ein breiter Spielraum für die Kommunen bei der Umsetzung von Anpassungsmaßnahmen festgestellt. Dabei wird Brandschutz immer mehr zu einer die Gemeindegrenzen überschreitenden Aufgabe. Außerdem gilt es, die Eigenverantwortung und Eigenrettungsfähigkeit der Bevölkerung über Prävention und technische Hilfen zu verbessern.

Trinkwasserversorgung sowie Abwasser- und Abfallentsorgung erfolgen überwiegend zentral. Anders als im Bereich der leitungsgebundenen Wasserver- und Abwasserentsorgung spielen demografische Entwicklungen im Bereich der Abfallentsorgung bisher eine eher untergeordnete Rolle. So machen die Siedlungsabfälle nur einen kleinen Teil des Gesamtabfallaufkommens aus, und nicht leitungsgebundene Infrastrukturen sind prinzipiell anpassungsfähiger als zentrale Netzinfrastrukturen. Auch wird interkommunale Zusammenarbeit in Form von

(119) Die bislang weitgehendste Entwicklungsoption für integrierte medizinische Angebote in schlecht versorgten Räumen stellt das das Konzept der lokalen Gesundheitszentren (LGZ) dar. Ein LGZ bietet sowohl ambulante als auch stationäre Leistungen an, wobei je nach lokalem Versorgungsangebot variable Ausprägungen möglich sind. Vgl. Sachverständigenrat zur Begutachtung der Entwicklung im Gesundheitswesen (2014): Bedarfsgerechte Versorgung – Perspektiven für ländliche Regionen und ausgewählte Leistungsbereiche, Bonn/Berlin, S. 612

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abfallzweckverbänden bereits seit Jahrzehnten bundesweit praktiziert.

Der Bevölkerungsrückgang wird gerade in den ländlichen Räumen mit geringer Anschlussdichte und Unterauslastung der Ver- und Entsorgungssysteme weiter fortschreiten. Diese Räume weisen bereits heute überwiegend hohe Versorgerpreise auf, wobei das regionale Muster tendenziell durch ein Ost-West-Gefälle geprägt ist. In den städtischen Räumen dürfte hingegen vor allem die Sanierung der Ver- und Entsorgungssysteme im Vordergrund stehen, wobei sich dies in Schrumpfungsregionen teilweise mit der Anpassung der Systeme an langfristig rückläufige Bevölkerungszahlen überlagert. Das breite Spektrum an Anpassungsmaßnahmen reicht von technischen Maßnahmen über innovative Organisationsmodelle und geänderte Tarifstrukturen bis hin zu langfristig orientieren Investitionsplanungen einschließlich gezielter Strategien für Rückbau oder verstärkte interkommunale Zusammenarbeit. Infolge der hohen Kosten und versorgungsrechtlicher Ansprüche praktiziert man einen Systemwechsel auf dezentrale Anlagen nur in wenigen Fällen. Als eine Option erscheinen auch räumlich große Versorgungsgebiete, welche die Möglichkeit von Mischkalkulationen zwischen verdichteten Gebieten mit hoher Anschlussdichte und ländlichen dünn besiedelten Räumen mit hohem Erschließungsaufwand bieten. Bei weiterhin steigenden Gebühren wären auch adressatengenaue finanzielle Hilfen denkbar.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

6 Mobilität und digitale Infrastruktur

Mobilität ist eine wichtige Voraussetzung für das Funktionieren moderner Gesellschaften, in denen sich eine starke räumliche Trennung der Funktionen wie Wohnen, Arbeiten, Ausbildung oder Versorgung herausgebildet hat. Mobilität wird als Möglichkeit und Bereitschaft zur Bewegung im Raum verstanden[120], die durch persönliche Charakteristika (bspw. Gesundheit/Fitness, Führerschein-/Fahrzeug-/Zeitkartenbesitz, Einkommen) und das Mobilitätsangebot (Raumstruktur, Infrastruktur-/Fahrplanangebot etc.) bestimmt werden. Verkehr dagegen ist im eigentlichen Sinne „realisierte Mobilität", die sich beispielsweise in Autofahrten oder der Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel äußert.[121] Hinter den zu beobachtenden Fahrten und Wegen stehen meist einerseits individuell höchst unterschiedliche Mobilitätsbedürfnisse und -möglichkeiten und andererseits die Verteilung von „Gelegenheiten" oder Zielen im Raum sowie die Verbindungen zwischen diesen. Aufgrund der Bedeutung von Mobilität für den Alltag ist die ausreichende Sicherstellung der Mobilität aller Personengruppen, insbesondere solcher, die auf (motorisierte) individuelle Verkehrsmittel verzichten müssen oder möchten, eine zentrale Aufgabe der Daseinsvorsorge.

Mit den modernen Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) sind in den letzten Jahrzehnten weitere Optionen zur Befriedigung von Aktivitätsbedürfnissen entstanden. Sie können die tatsächliche Raumüberwindung, d. h. die physische Mobilität ergänzen und teils ersetzen. Das Internet, das mittlerweile auch weitverbreitet „mobil" verfügbar ist, ermöglicht in Verbindung mit vielfältigen Onlinediensten eine „virtuelle Mobilität" und verändert die Bedeutung konkreter Orte für die verschiedensten Aktivitäten. Dies hat komplexe Auswirkungen auf die realisierte Mobilität, also den physischen Verkehr, die bislang jedoch empirisch nur in Ansätzen nachvollzogen werden können.

Vor diesem Hintergrund werden im Folgenden zunächst zentrale Ergebnisse zur Entwicklung von Mobilität, Verkehr und Erreichbarkeit in regionaler Differenzierung dargestellt. Sodann wird auf das Verhältnis von physischer und virtueller Mobiltät eingegangen. Anschließend werden die regionale Versorgung mit Breitband sowie die Möglichkeiten und Voraussetzungen digitaler Daseinsvorsorgeangebote erläutert. Bei der Beschreibung raumstruktureller Auswirkungen sind Wissenschaft und Politik noch überwiegend auf die Formulierung von Thesen und qualitative Abschätzungen angewiesen.

Mobilität, Verkehr und Erreichbarkeit in den Regionen

Die individuelle Verkehrsnachfrage ist entsprechend den modernen Mobilitätsbedürfnissen der Gesellschaft hoch, hat sich jedoch in den letzten 20 Jahren weniger dynamisch entwickelt als in den Jahrzehnten zuvor: Zentrale Mobilitätskenngrößen wie das tägliche Aufkommen an Wegen pro Person oder die Unterwegszeit stagnieren seit langem, auch die tägliche Verkehrsleistung pro Person ist seit 1996 nur noch um rund 7 % gestiegen.[122]

Die Entwicklung bei der Verkehrsmittelnutzung war in den letzten Jahrzehnten in Deutschland wie in den meisten anderen Industrieländern von einer weitreichenden „Automobilisierung" der Gesellschaft geprägt. Entsprechend ist auch nur wenig „Bewegung" im Modal Split festzustellen. Der Pkw-Besitz der Haushalte ist mit rund 76 % hoch[123] und die Nutzung des Pkw bei der Verkehrsmittelwahl in vielen Regionen des Landes

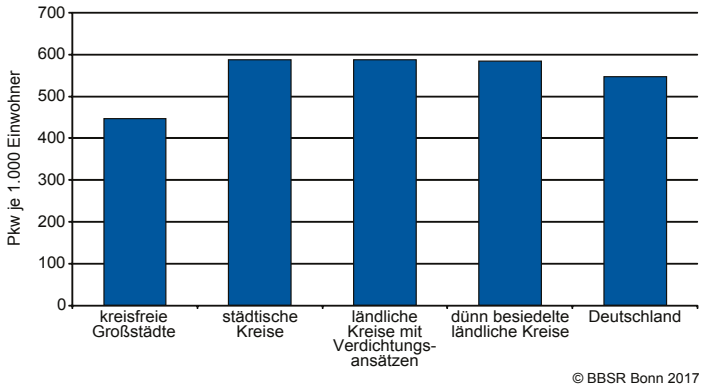
(120) Vgl. Nuhn, H./ Hesse, M. (2006): Verkehrsgeographie, Paderborn, S.19

(121) Vgl. Bonß, W./ Kesselring, S. (1999): Mobilität und Moderne. Zur gesellschaftstheoretischen Verortung des Mobilitätsbegriffs. In: Tully, C. J. (Hg.): Erziehung zur Mobilität. Jugendliche in der automobilen Gesellschaft, S. 39 ff.

(122) Quelle: Deutsches Mobilitätspanel

(123) Quelle: Deutsches Mobilitätspanel

Abbildung 12
Motorisierungsgrad nach Kreistypen



Quelle: Laufende Raumbeobachtung des BBSR, Kraftfahrzeugstatistik des KBA

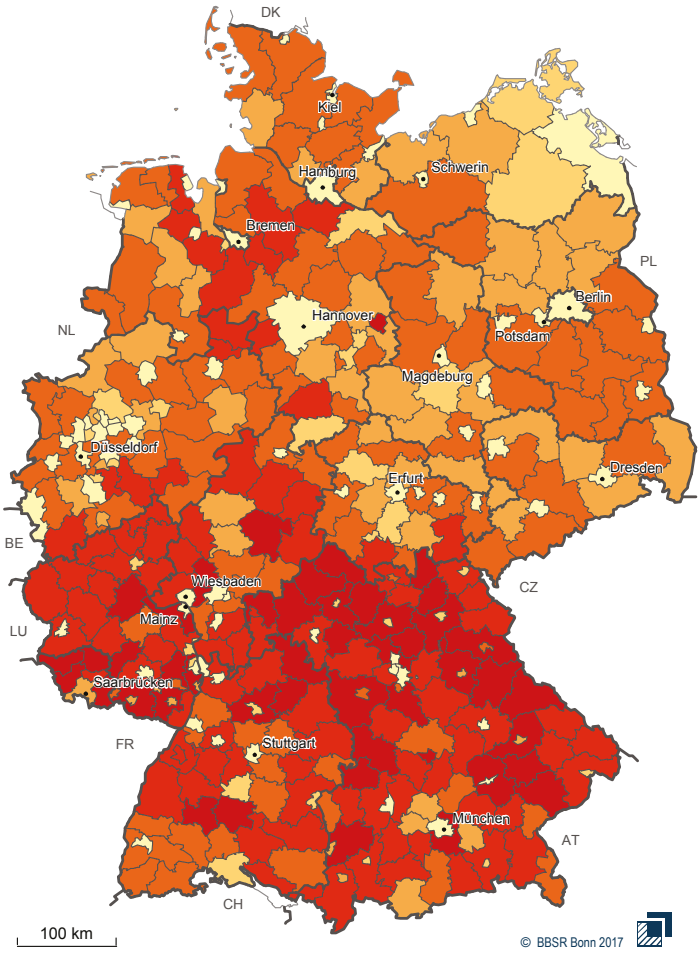
Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

dominant. Dies gilt vor allem für dünn besiedelte, ländliche Räume.

Zum Ende des Jahres 2015 waren in Deutschland fast 45 Mio. Pkw zum Verkehr zugelassen. Der Motorisierungsgrad betrug damit bundesweit rund 540 Pkw je 1.000 Einwohner. Die jüngsten Entwicklungen weisen allerdings auf eine Sättigungsgrenze hin, die verschiedene Ursachen hat (z. B. Einstellung jüngerer Menschen zum Pkw, Renaissance der Stadt als Wohnort). Zudem bestehen zwischen den Regionen Deutschlands beim Motorisierungsgrad deutliche Unterschiede: Während der Motorisierungsgrad in den kreisfreien Großstädten mit etwa 450 Pkw je 1.000 Einwohnern weit unterdurchschnittlich ist, weisen ländliche Kreise mit Verdichtungsansätzen und dünn besiedelte, ländliche Kreise im Mittel hohe Motorisierungsraten von fast 600 Pkw je 1.000 Einwohner auf. Grundsätzlich ist neben den Stadt-Land-Unterschieden ein Süd-Nord- und West-Ost-Gefälle entsprechend der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zu konstatieren.

Die Erklärungen für die deutlichen Unterschiede zwischen Großstädten und eher ländlich geprägten Regionen sind vielfältig: Grundsätzlich ist die „Wahlfreiheit der Mobilität" in urbanen Räumen größer als in der Fläche. Die ÖV-Verfügbarkeit ist dort in der Regel gut, und auch die Möglichkeiten, Ziele der Daseinsvorsorge zu Fuß oder mit dem Fahrrad zu erreichen, sind besser als in suburbanen oder ländlichen Gebieten. Hinzu kommt das insbesondere im städtischen Raum wachsende Angebot im Car Sharing, welches es Haushalten erlaubt, mit dem Pkw mobil zu sein, ohne ein eigenes Fahrzeug zu besitzen. Die Möglichkeiten moderner I&K-Technologien und der Eintritt verschiedener Pkw-Hersteller in den Markt haben in den letzten Jahren vor allem Zuwächse beim flexiblen, standortungebundenen Car Sharing („Free Floating") ausgelöst. All dies hat einen dämpfenden Einfluss auf den Pkw-Besitz in (großen) Städten. Neben den verkehrlichen Aspekten spielen sozio-ökonomische Unterschiede sowie unterschiedliche Lebens- und Mobilitätsstile zwischen den Großstädten und den sonstigen Kreisen eine Rolle für die regionalen Disparitäten beim Motorisierungsgrad.

Karte 42
Motorisierungsgrad



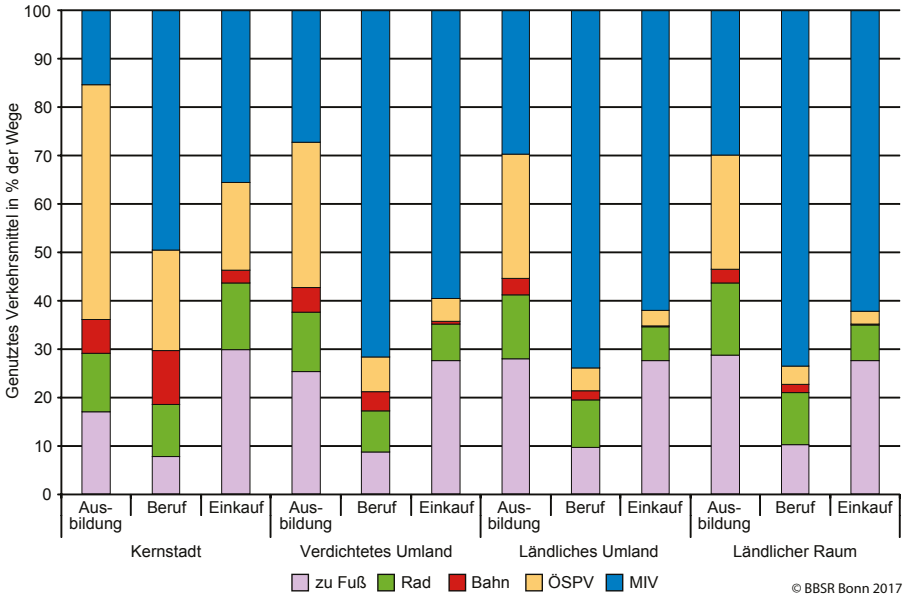
Pkw je 1.000 Einwohner am 1.1.2015

- bis unter 510
- 510 bis unter 540
- 540 bis unter 570
- 570 bis unter 600
- 600 bis unter 630
- 630 und mehr

Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR
Geometrische Grundlage: Kreise (generalisiert), 31.12.2014 © GeoBasis-DE/BKG
Bearbeitung: T. Pütz

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Abbildung 13
Verkehrsmittelnutzung nach Aktivitätszweck und Kreistypen



Anmerkung: Eigene Darstellung zum Stand 2010

Quelle: Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2014): Prognose der deutschlandweiten Verkehrsverflechtungen 2030, Bonn

Bei der Verkehrsmittelwahl besteht trotz aller räumlichen Unterschiede aber auch eine wichtige Gemeinsamkeit.[125] Vergleichbar über alle Raumtypen sind die Verkehrsmittelwahlanteile im Ausbildungsverkehr: Hier nimmt der sog. „Umweltverbund", d. h. Bahn, ÖSPV sowie Fuß und Rad eine dominierende Rolle ein. Die relevante Bevölkerungsgruppe der Kinder und Jugendlichen sowie in Ausbildung stehenden Personen ist einerseits öfter als andere selber „aktiv mobil" und gehört andererseits zum Kern der Fahrgäste im Öffentlichen Personennahverkehr. Dessen Angebot ist vor allem im dünn besiedelten ländlichen Raum oft vornehmlich auf die Mobilitätsbedürfnisse von Schülern ausgerichtet.

Regionale Unterschiede bestehen dagegen im Berufsverkehr: Hier dominiert außerhalb der Kernstädte der motorisierte Individualverkehr mit rund 70 % der Wege. In den Zentren halten sich die Verkehrsmittelwahlanteile von Umweltverbund und MIV etwa die Waage. Auch beim Einkaufsverkehr differiert die Verkehrsmittelnutzung zwischen Stadt und Land. MIV-zentriert, wenn auch etwas weniger ausgeprägt als beim Arbeitspendeln, ist die Situation im Einkaufsverkehr des städtischen Umlands und des ländlichen Raums: Der MIV-Anteil erreicht bei diesen Raumtypen 60 % und mehr, nicht zuletzt, weil Einkaufswege oft mit weiteren Wegen, die ohnehin mit dem Auto zurückgelegt werden, kombiniert werden (etwa Kombination mit Arbeitswegen in Wegeketten). In Kernstädten liegt der Anteil der Einkaufswege mit dem MIV nur bei etwa 35 %, da hier oft der ÖPNV oder das Fahrrad zum Einkaufen genutzt werden und entsprechende „Gelegenheiten" gut erreichbar sind. Die Daten der Verflechtungsprognose zeigen schließlich, dass in allen Raumkategorien viele Einkäufe nach wie vor zu Fuß erledigt werden (25 bis 30 %). Der Fußweganteil beim Einkauf ist in den Kernstädten am höchsten, weil hier räumliche Ausstattung und Sozialstruktur aktive Mobilität grundsätzlich gewährleisten bzw. fördern.[126] Die Nahversorgung (Einkauf) zu Fuß oder mit dem Fahrrad ist dagegen außerhalb der Zentren einem großen Anteil der Bevölkerung gar nicht oder nur eingeschränkt möglich.[127]

In Karte 43 werden die Ergebnisse zur Verkehrsmittelwahl für Zwecke, die der Daseinsvorsorge zuzuordnen sind, auf Basis der

(125)
Die hier dargestellten regional differenzierten Ergebnisse entstammen der Verkehrsverflechtungsprognose 2030, in der das Aufkommen in Fahrten an einem Werktag angegeben wird. Unter Fahrten werden auch die (Fuß-)Wege subsumiert. Zur Verflüssigung der sprachlichen Darstellung wird auf die (präzise) Formulierung „Fahrten bzw. Wege" verzichtet. Als weiteres Merkmal wird in der Verkehrsverflechtungsprognose der Fahrtzweck angegeben. Während es sich beim Berufsverkehr um Fahrten zwischen der Wohnung und dem Arbeitsplatz handelt, umfasst der Bereich Ausbildung alle Fahrten zwischen der Wohnung und dem Ausbildungsplatz. Der Einkaufsverkehr enthält die Fahrten zum Zweck des Einkaufs von Gütern oder des Besuchs von Dienstleistungsbetrieben, Behörden und Ärzten. Der Begriff Bahn bezeichnet den Eisenbahnverkehr, einschließlich S-Bahn. Beim ÖSPV handelt es sich um Linienbusverkehr, Reisebusse, U-Bahnen, Stadtbahnen, Straßenbahnen.

(126)
Vgl. Scheiner, J. (2011): Nahversorgung und Nahmobilität: Verkehrsverhalten und Zufriedenheit. BMVBS-Online-Publikation, 8, Berlin, S. 32 f.

(127)
22 % der Befragten in der Mobilitätserhebung „Mobilität in Deutschland 2008" gaben an, dass die Erreichbarkeit der Läden und Geschäfte für tägliche Einkäufe zu Fuß schlecht, sehr schlecht oder nicht vorhanden war. In ländlichen Kreisen lag dieser Wert bei über 30 %. Keine oder sehr eingeschränkte Möglichkeiten, tägliche Einkäufe mit dem Fahrrad zu erledigen, hatten 16,2 % bzw. 22,4 % (ländliche Kreise)

(128)
Die Begriffe „Öffentlicher Verkehr" (ÖV) und „Öffentlicher Personennahverkehr" (ÖPNV) werden häufig synonym verwendet. Öffentlicher Verkehr umfasst neben dem u. a. im Regionalisierungsgesetz (RegG) klar definierten ÖPNV (Verkehre im Nahbereich) auch den Fernverkehr mit allgemein zugänglichen Verkehrsmitteln. Die in diesem Kapitel angestellten Erreichbarkeitsanalysen basieren auf Fahrplandaten des gesamten Öffentlichen Verkehrs, also auch Fernverkehrsangeboten. Im Allgemeinen werden unter Öffentlicher Personennahverkehr Beförderungen über Entfernungen bis zu 50 km oder eine Stunde Reisezeit gefasst.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Raumordnungsregionen dargestellt. Es wird deutlich, dass außerhalb der urbanen Räume der Anteil des Pkw bei den für die Daseinsvorsorge relevanten Aktivitäten oft bei 75 % und höher liegt. Zugleich zeigt sich, dass die Anteile des Pkw in urbanen Räumen mit einem großen Einzugsbereich ebenfalls hoch sein können. Beispiele hierfür sind Regionen wie Stuttgart oder Frankfurt.

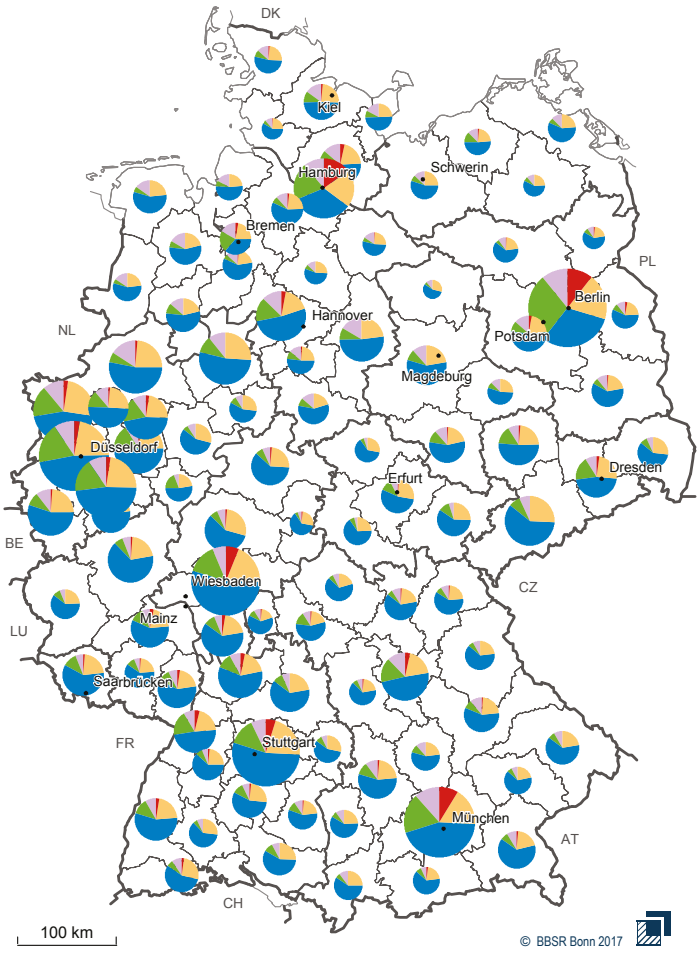
Nach der Verkehrsverflechtungsprognose 2030 des BMVI werden die für die Daseinsvorsorge relevanten Fahrzwecke aufgrund des demografischen Wandels – anders als in der Vergangenheit – zwischen 2010 und 2030 insgesamt um etwa 2 % zurückgehen. Davon überproportional betroffen ist der ländliche Raum mit einem Rückgang von rund 8 %. Am stärksten schlägt dabei der Rückgang des Ausbildungsverkehrs mit 20 % zu Buche. Als Konsequenz dieser Entwicklung werden dort im Ausbildungsverkehr jeweils rund ein Viertel der Fahrten im ÖSPV und Fußverkehr wegfallen.

Regionale Mobilität und verkehrliche Erreichbarkeit

Für die Raumordnung ist mit § 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG das politische Ziel der Sicherung der Daseinsvorsorge explizit mit der Sicherung der Erreichbarkeit von Einrichtungen der sozialen Infrastruktur verknüpft. Dies ist nur zu realisieren, wenn Personen, die nicht über Pkw oder andere individuelle Verkehrsmittel Zugang zu Einrichtungen der öffentlichen Daseinsvorsorge erhalten, mit dem öffentlichen Verkehr ihre gewünschten Ziele mit einem verträglichen Zeitaufwand erreichen können. Das MKRO-Leitbild „Daseinsvorsorge sichern“ führt dazu aus: „Zur Sicherung von Erreichbarkeit zentraler Orte und Mobilität soll unter Berücksichtigung der Zumutbarkeit und der Tragfähigkeit die Qualität der öffentlichen Verkehrsangebote erhalten und verbessert werden. Es sollen zudem vermehrt alternative Angebotsformen sowie Organisationsstrukturen und Modelle erprobt und genutzt werden.“

Der ÖPNV, als die allgemein zugängliche Beförderung von Personen im Linienverkehr, spielt eine wichtige Rolle für den Schüler- und auch Berufsverkehr.[128] Darüber hinaus ist er eine wichtige Mobilitätsoption, insbesondere für Personen ohne die Möglichkeit oder den Wunsch, einen Pkw zu nutzen. Dazu gehören auch

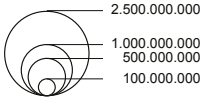
Karte 43
Verkehrsmittelwahl im Bereich Daseinsvorsorge



Benutzte Verkehrsmittel bei Fahrten zum Zweck der Wahrnehmung von Daseinsfunktionen

- Bahn
- ÖSPV
- MIV
- Rad
- zu Fuß

Anzahl der Personenfahrten 2010 zum Zweck der Wahrnehmung von Daseinsfunktionen



Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR
Geometrische Grundlage: Raumordnungsregionen (generalisiert), 31.12.2014 © GeoBasis-DE/BKG
Bearbeitung: T. Pütz

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

ÖPNV im ländlichen Raum – Herausforderungen und Lösungen

Die Daseinsvorsorge mit öffentlicher Mobilität steht v. a. in ländlichen, dünn besiedelten Regionen vor großen angebots- und nachfrageseitigen Herausforderungen. Die Leistungserbringung im ÖPNV bewegt sich hier im Spannungsfeld hoher Fixkosten des klassischen Linienverkehrs (überwiegend mit Bussen), geringer Bündelungsfähigkeit von Verkehren, einer nicht zuletzt durch den intensiven „Verkehrsmittelwettbewerb" mit dem Pkw geringen Nachfrage, Zersiedelung sowie der Konzentration von Einrichtungen auf wenige Standorte. Weiterhin befindet sich der ÖPNV in ländlich geprägten Regionen in der Regel in starker Abhängigkeit von Schülerverkehren, was in Anbetracht des künftigen Rückgangs der Schülerzahlen zu einer weiteren Belastung der Nachfrage- und vielmehr noch der Einnahmesituation führen wird.

Hohe Fixkosten bei geringen Kostendeckungsgraden erfordern eine, verglichen mit den nachfragestarken Zentren, hohe öffentliche Förderung des ÖPNV im ländlichen Raum. Nur durch Zuschüsse der Aufgabenträger kann ein Angebot gesichert werden, das über die schülerverkehrsbezogenen Fahrten hinausgeht. Die beschränkten Mittel der öffentlichen Hand führen i. d. R. jedoch zu einer eingeschränkten Bedienungsqualität. Vorrangige Ziele der Angebotsplanung im ÖPNV der nachfrageschwachen Regionen bleiben daher neben Angebotsausweitungen vor allem eine effiziente Mittelverwendung, beispielsweise durch die Flexibilisierung von Angeboten. Dabei besteht ein wichtiger Lösungsansatz der Angebotsplanung darin, die hohen Fixkosten durch variable Kosten zu ersetzen und die klassischen Linienverkehre durch flexible, angebotsorientierte Bedienformen (etwa Rufbusse oder Anruf-Sammel-Taxen) zu ergänzen. Die letzte Novelle des Personenbeförderungsgesetzes ermöglicht dies umfassend. Die Aufgabenträger legen zunehmend ihren Planungs- und Förderungs-Fokus auf die Gestaltung und Sicherung eines Grundnetzes mit traditionellem ÖPNV, der mit geringen Fahrtzeiten auf Hauptachsen, Direktverbindungen, ausreichender Taktung und Anschlussgarantie für die Reisenden sogar eine Alternative zum Pkw darstellen kann. Außerhalb dieser Räume werden flexible Bedienformen als adäquates Mittel vorgesehen, um ein Grundangebot zu gewährleisten. Das BMVI hat dazu aktuell durch das Projekt „Mobilitäts- und Angebotsstrategien in ländlichen Räumen: Handlungsmöglichkeiten von ÖPNV-Aufgabenträgern und Verkehrsunternehmen unter besonderer Berücksichtigung wirtschaftlicher Aspekte flexibler Bedienungsformen" einen neuen Leitfaden und unterstützende Kalkulationstools erarbeiten lassen.

Darüber hinaus wird zunehmend versucht, bürgerschaftliches Engagement in Mobilitätsangebote einzubinden. In Nordrhein-Westfalen beispielsweise werden Bürgerbusse bereits seit vielen Jahren, unterlegt durch ein Förderprogramm des Landes, in ÖPNV-Angebote eingebunden (http://www.pro-buergerbus-nrw.de). Auch die organisierte Mitnahme durch Private in deren Pkw wird zunehmend als eine weitere Komponente im Rahmen einer Mobilitätssicherung gesehen. Letztere haben zusätzlich durch die Entwicklung des Internet in den letzten Jahre neue Impulse erhalten.

In den Modellvorhaben „Garantiert mobil!" und „Mobilfalt" des Aktionsprogramms regionale Daseinsvorsorge wurde versucht, die p2p-Mitnahme (Peer-to-Peer) in Pkw zu mobilisieren und zu organisieren, mit der das Verkehrsangebot des ÖPNV erweitert werden sollte. Beiden Ansätzen ist gemeinsam, dass sie die p2p-Mitnahme durch gewerbliche Ersatzbeförderungen ergänzen, um eine Verlässlichkeit des Systems zu erreichen. Mit dieser Verlässlichkeit wird der Anspruch der Daseinsvorsorgesicherung durch den ÖPNV abgedeckt. Das Mobilitätsnetz Spessart hat sich ebenfalls im Rahmen des Aktionsprogramms regionale Daseinsvorsorge mit der Etablierung alternativer Bedienformen auf Basis des ehrenamtlichen Fahrdienstes „Bürger fahren Bürger" und ihrer rechtssicheren Ausgestaltung befasst. In dem Projekt wurden richtungsweisende Grundlagen für vergleichbare Angebote erarbeitet. Für die Region selbst wurde ein auf die Bedarfe älterer und/oder in ihrer Mobilität eingeschränkter Personen zugeschnittenes Angebot geschaffen. Die Region möchte damit auf den zukünftig stark ansteigenden Anteil alter und hochbetagter Menschen reagieren. Die Erschließung der privaten Fahrten für eine gemeinsame Mobilität und die Verknüpfung mit dem ÖPNV ist mit der Überführung der Erkenntnisse aus dem Modellvorhaben in eine regionale flinc-Lösung zur Vermittlung von privat organisierten Mitnahmen bereits im Gange.

Von besonderer Bedeutung für die Planung des Angebotes öffentlicher Mobilität sind die Abstimmung der verschiedenen Angebote, die Verknüpfung von unterschiedlichen Verkehrsträgern, eine integrale Vertaktung, die Etablierung von Verknüpfungspunkten und das Mobilitätsmanagement. Entsprechende Mobilitätsplattformen, Beratungsstellen oder dezentrale Mobilitätsmanager gilt es zu etablieren, wobei auch die neuen Mobilitätsformen wie CarSharing und BikeSharing mit einbezogen werden sollten. Die Mobilitätsberatung kann dabei mit anderen Einrichtungen wie Familienzentren oder Bürgerhilfsstellen kombiniert werden.

Bei der Angebotsgestaltung sind die langen Umsetzungs- und Etablierungsphasen von neuartigen Mobilitätsangeboten und die gezielte Einbindung in die durch die Fortschreibung des Nahverkehrsplans eröffneten Zeitfenster besonders zu berücksichtigen. Damit die neuen Konzepte schließlich bei den potenziellen Nutzern bekannt und angenommen werden, sind umfangreiche Maßnahmen zur Akzeptanzförderung nötig. Dafür sind genügend Zeit und Aufwand einzuplanen. Eine integrierte Verkehrs- und Siedlungsplanung kann schließlich dazu beitragen, den ÖPNV auch im ländlichen Raum effizienter und kostengünstiger zu betreiben. Ein derartiger Planungsansatz ist eine wesentliche flankierende Maßnahme für die Mobilitätssicherung im ländlichen Raum.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

mobilitätseingeschränkte Personen, die allerdings infolge eingeschränkter Barrierefreiheit (z. B. bei der Erreichbarkeit von Haltestellen, Zugang zu Fahrzeugen, Tarifsysteme) in besonderem Maße von Bedienungsdefiziten betroffen sein können.

Die Sicherstellung einer ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Angeboten des ÖPNV gilt als freiwillige Selbstverwaltungsaufgabe der Daseinsvorsorge. Die Leistung muss nicht vom Staat selbst erbracht werden. Er steht jedoch in der Pflicht zur Schaffung eines Rahmens, in dem diese Leistungen erbracht werden und der Kontrolle der ansonsten von Privaten erbrachten Dienstleistungen (Gewährleistungspflicht). Diese Aufgabe wird durch die kommunalen Aufgabenträger (Landkreise und kreisfreie Städte) wahrgenommen. Es gibt keine gesetzlichen Bestimmungen bezüglich des Bedienungsangebotes, jedoch existieren verkehrsplanerische und raumordnerische Zielvorgaben.

Die Möglichkeit zur Ausgestaltung von ÖPNV-Bedienungsangeboten hängt neben der Haushaltslage der Aufgabenträger ganz wesentlich von der Siedlungsstruktur ab. In hochverdichteten, städtischen Räumen ist der ÖPNV am wirtschaftlichsten und effektivsten zu betreiben. Je disperser und geringer verdichtet die zu erschließenden Siedlungen sind, desto geringer ist das Potenzial für ein wirtschaftliches Angebot im klassischen Linienverkehr.

Die Erschließung mit ÖV-Haltestellen und damit die Zugangsmöglichkeit zur Nutzung des ÖV-Angebotes weist erhebliche Stadt-Land-Unterschiede auf. Innerhalb von Haltestelleneinzugsbereichen mit einem Radius von 600 m Luftlinie um Bus-, Straßenbahn- und U-Bahnhaltestellen und von 1.200 m Luftlinie bei Bahnhöfen leben deutschlandweit rund 96 % der Bevölkerung. Für diesen Bevölkerungsteil besteht grundsätzlich die Möglichkeit, die nächstgelegene Haltestelle des ÖV fußläufig zu erreichen.

In den Großstädten sind mit 99,5 % fast vollständige Erschließungsgrade der fußläufigen Erreichbarkeit von Haltestellen zu verzeichnen. Rund einem Viertel der Bevölkerung steht dabei nicht nur eine Bedienungsform zur Verfügung, sondern sowohl Bahn als auch Straßen-/U-Bahn und Bus. In den dünn besiedelten ländlichen Kreisen verfügen rund 8 % der Menschen über keinen Zugang zum ÖV oder müssen deutlich weitere Wege in Kauf nehmen. Für rund zwei Drittel der Bevölkerung besteht dort das fußläufig erreichbare Angebot nur aus einer Bushaltestelle. An vielen Haltestellen ist die Angebotsqualität, gemessen an der Bedienungshäufigkeit, mit weniger als 20 Abfahrten am Tag so gering, dass die Nutzung des ÖV vielfach nur stark eingeschränkt möglich ist.

Tabelle 7
Haltestelleneinzugsbereiche nach ÖPNV- und Raumkategorien

Indikator	Haltestelleneinzugsbereich (in Meter Luftlinie)	
	Bus/Straßenbahn	SPNV (S-Bahn, Zug)
Oberzentrum	300–500	400–800
Mittelzentrum	300–500	400–800
Unterzentrum	400–600	600–1.200
sonstige Gemeinden	500–700	800–1.200

© BBSR Bonn 2017

Quelle: Empfehlungen für Planung und Betrieb des öffentlichen Personennahverkehrs

Die sehr hohen Erschließungsgrade durch ÖV-Haltestellen relativieren sich bundesweit, wenn man geringere Radien zur Bemessung der Haltestelleneinzugsbereiche zu Grunde legt: bei Radien von 400 m Luftlinie um Bus-, Straßenbahn- und U-Bahnhaltestellen und von 1.000 m Luftlinie bei Bahnhöfen werden deutschlandweit knapp 10 % der Bevölkerung nicht durch ÖV-Angebote erreicht.

Insgesamt verfügen in Deutschland über 70 Mio. Menschen, d. h. 88 % der Bevölkerung, über ein auch hinsichtlich der Bedienungshäufigkeit gutes Angebot in fußläufiger Entfernung. Bundesweit können jedoch über 9 Mio. Menschen ein ÖV-Angebot nicht fußläufig erreichen oder finden vor Ort nur wenige Fahrtmöglichkeiten vor.[129]

Der benötigte zeitliche Aufwand (Fahrzeiten) für die Erreichbarkeit von Zentren kann als ein Indikator zur Bewertung eines öffentlichen Verkehrsangebotes (ÖV) genutzt werden. Vereinfachend wird dabei unterstellt, dass sich alle wichtigen Infrastruktureinrichtungen ebenso wie Handels- und Arbeitsplatzschwerpunkte in den Mittel- und Oberzentren befinden.[130]

Erreichbarkeit von Oberzentren – ÖV und MIV im Vergleich

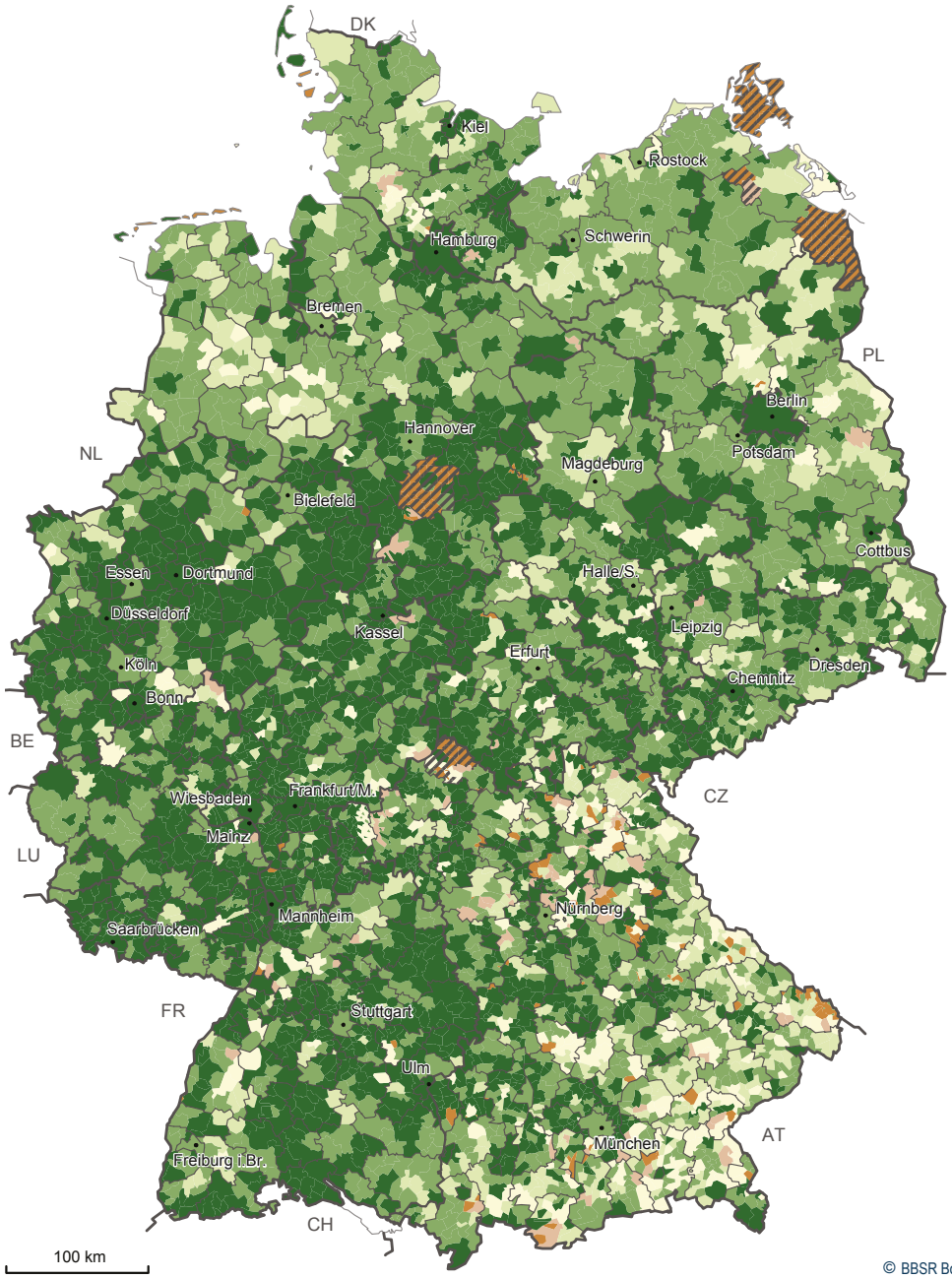
Oberzentren sind im Allgemeinen die überregionalen Arbeitsmarktzentren und Standorte höherwertiger Infrastruktureinrichtungen. Ihre

(129) Dieses Angebot reduziert sich an den Wochenenden noch weiter. So halbiert sich insgesamt die Anzahl aller Abfahrten öffentlicher Verkehrsmittel an einem Sonntag gegenüber einem Werktag.

(130) Diese Annahme ist je nach Siedlungsstruktur und Funktion der Gemeinden mehr oder weniger zutreffend und gilt als Vereinfachung und damit mit Einschränkungen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Karte 44
Fußläufige Erreichbarkeit von Haltestellen



© BBSR Bonn 2017

Anteil der innerhalb fußläufiger Erreichbarkeit von ÖV-Haltestellen 2016 wohnenden Bevölkerung in %

- bis unter 25
- 25 bis unter 50
- 50 bis unter 75
- 75 bis unter 85
- 85 bis unter 95
- 95 und mehr

Teilräume, in denen offensichtlich noch Lücken in der Fahrplanerfassung bestehen

Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR;
HaCon Ingenieurgesellschaft mbH
Geometrische Grundlage: Gemeindeverbände (generalisiert), 31.12.2014 © GeoBasis-DE/BKG
Bearbeitung: T. Pütz

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Infobox: Methodik der Erreichbarkeitsberechnungen im öffentlichen Verkehr

Grundlage der Bestimmung der Erreichbarkeit von Ober- und Mittelzentren mit öffentlichen Verkehrsmitteln bildet das DELFI-System. Es verknüpft Nahverkehrsdaten aller Länder mit den bundesweiten Fernverkehrsdaten der Deutschen Bahn AG. Das System enthält außerdem nahezu alle Fahrplandaten von nichtbundeseigenen Eisenbahnen (NE-Bahnen) sowie von den Verkehrsunternehmen mit Bus- und Straßenbahnangeboten. Diese Fahrplandaten wurden von der HaCon Ingenieursgesellschaft mbH nach dem Prinzip der Reisezeitermittlung von einem Startpunkt (alle Haltestellen) zu allen Ober- und Mittelzentren ausgewertet. Fahrplandaten lagen für rund 230.000 Haltestellen innerhalb Deutschlands vor. Als feste Vorgaben flossen in die Erreichbarkeitssuche folgende Parameter ein:

- Suche am 7.6.2016 mit einer Ankunftszeit im Zentralen Ort zwischen 8:00 und 12:00 Uhr, also in einem Zeitkorridor, in dem das umfangreichste Fahrplanangebot zu erwarten ist, da nicht nur das Fahrplanangebot für die morgendliche Berufsverkehrsspitze, sondern auch für den Schülerverkehr enthalten ist.
- Beschränkung der Reisezeit auf maximal drei Stunden
- Vereinfachend wird als Zielpunkt in Ober- und Mittelzentren das jeweilige Zentrum (z. B. Rathausplatz) angenommen.
- Zu- und Abgangszeiten zu den Start- und von den Zielhaltestellen werden in den Erreichbarkeitsanalysen nicht betrachtet.

Obwohl insgesamt Fahrplandaten für rund 230.000 Haltestellen vorlagen, standen in einigen Teilräumen die Fahrplaninformationen offensichtlich nicht vollständig zur Verfügung. Ursachen dafür können z. B. in den teilweise nicht existierenden Verkehrsverbundstrukturen oder in der fehlenden Bereitstellung von Fahrplandaten flexibler Bedienungsformen liegen. Diese Einschränkungen sind bei der Interpretation der Ergebnisse zu berücksichtigen.

Erreichbarkeit ist daher für die meisten regelmäßigen und vorwiegend täglichen Verkehrszwecke wie den Berufs-, Versorgungs- und Freizeitverkehr von großer Bedeutung. Der größte Anteil der Quell- und Zielverkehre bezüglich der Oberzentren ist Nahverkehr unter 50 km. Im motorisierten Individualverkehr (MIV) erreichen etwa zwei Drittel der Bundesbevölkerung das nächste Oberzentrum innerhalb von 30 Minuten Fahrzeit und 97 % innerhalb einer Stunde. Defizite in Bezug auf die Erreichbarkeit von Oberzentren mit Pkw-Fahrzeiten von mehr als 45 Minuten sind jedoch in einigen Teilräumen zu finden. Vor allem diejenigen Räume mit der geringsten Bevölkerungsdichte und einem entsprechend geringen, für oberzentrale Funktionen nicht ausreichenden, Versorgungspotenzial zeigen sich als problembehaftet. In diesen Räumen sind vor dem Hintergrund des demografischen Wandels und der Kostenstrukturen bei der Bereitstellung von ÖV-Angeboten räumlich differenzierte Versorgungs- und Erreichbarkeitsstandards zu erwägen. Mit öffentlichen Verkehrsmitteln sind die Oberzentren in nahezu allen Teilräumen Deutschlands noch deutlich langsamer zu erreichen. Innerhalb einer Reisezeit von 30 Minuten erreicht nur ein Drittel der Bevölkerung das nächstgelegene Oberzentrum, ein Viertel benötigt sogar mehr als eine Stunde.

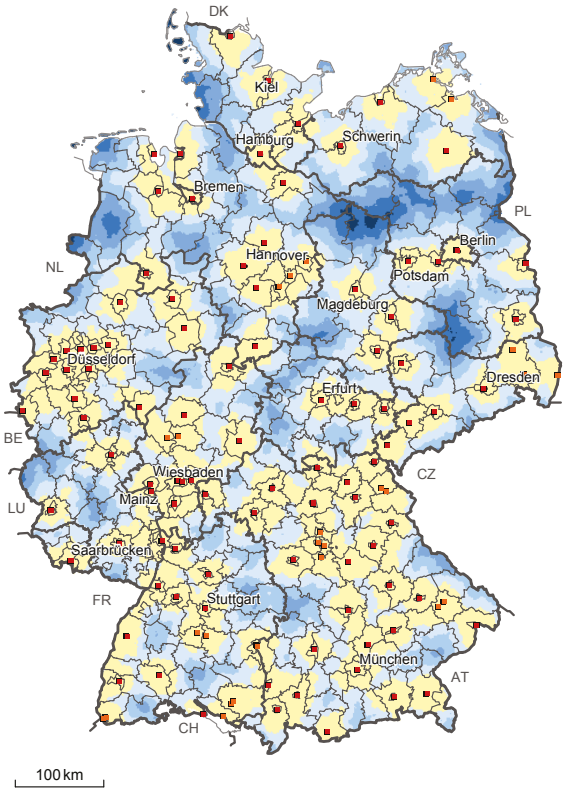
Für die unterschiedlichen Raumtypen wird deutlich, dass jenseits der Großstädte und der städtischen Kreise fast die Hälfte der Bevölkerung mehr als 30 Minuten längere Fahrzeiten zum Oberzentrum in Kauf nehmen muss, wenn sie statt mit dem MIV mit öffentlichen Verkehrsmitteln anreist. Reisezeitunterschiede von über 60 Minuten sind allerdings auch in den ländlichen Kreisen eher selten, für rund 10 % der Bevölkerung in den dünnbesiedelten ländlichen Kreisen jedoch Realität. Bundesweit sind davon allerdings nur rund 3 % der Bevölkerung betroffen. Der

überwiegende Anteil der Bewohner des ländlichen Raumes ist gemäß der Richtlinien für integrierte Netzgestaltung (FGSV 2008), nach denen im ländlichen Raum das nächste Oberzentrum innerhalb von 90 Minuten erreicht werden soll, somit verhältnismäßig gut mit öffentlichem Verkehr versorgt. Eine Aussage über Bedienungszeiten und Takt ist damit allerdings nicht getroffen.

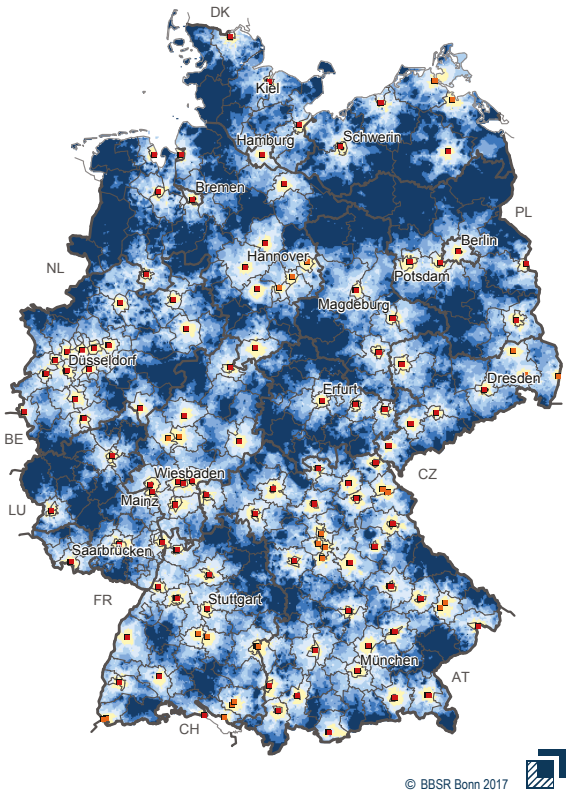
Die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel ist nur äußerst selten mit kürzeren Reisezeiten als im MIV verbunden. Vereinzelt bestehen Vorteile in ländlichen Räumen, wo im Bahnverkehr ins nächste Oberzentrum über weite Strecken hohe Geschwindigkeiten erreicht werden und auf den gleichen Relationen keine Autobahnen zur Verfügung stehen. Insgesamt sind für Personen,

Karte 45
Erreichbarkeit von Oberzentren mit MIV und ÖV

Motorisierter Individualverkehr



Öffentlicher Verkehr



© BBSR Bonn 2017

Pkw-Fahrzeit zum nächsten Oberzentrum 2016 in Minuten

	bis unter	30	
30	bis unter	45	
45	bis unter	60	
60	bis unter	75	
75	bis unter	90	
90	und mehr		

- Oberzentrum
- Teil eines oberzentralen Verbundes

Reisezeit mit dem ÖffentlichenVerkehr (ÖV) zum nächsten nächsten Oberzentrum in Minuten (ermittelt am 7.6.2016 mit einer Ankunftszeit zwischen 8:00 und 12:00 Uhr)

	bis unter	30	
30	bis unter	45	
45	bis unter	60	
60	bis unter	75	
75	bis unter	90	
90	und mehr		

- Oberzentrum
- Teil eines oberzentralen Verbundes

Datenbasis: HaCon Ingenieurgesellschaft mbH, Erreichbarkeitsmodell des BBSR
Geometrische Grundlage: Kreise (generalisiert), 31.12.2014 © GeoBasis-DE/BKG

Bearbeitung: T. Pütz

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

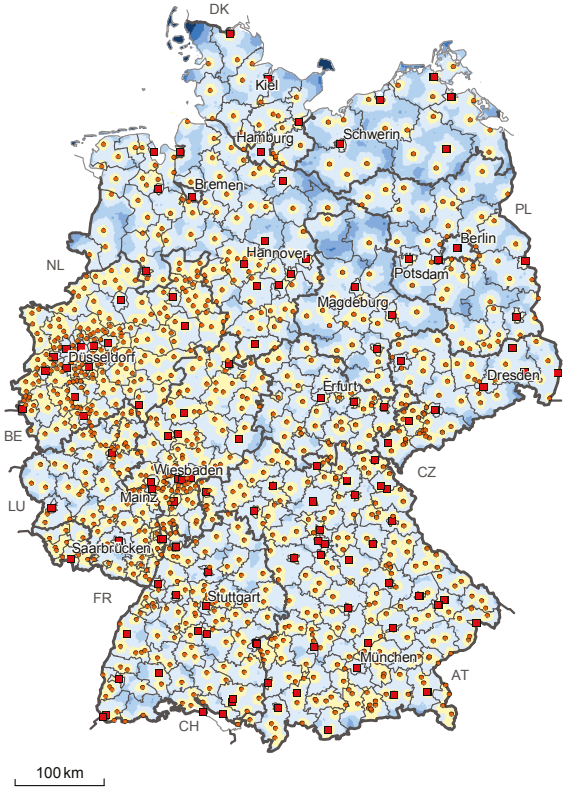
die auf öffentliche Verkehrsmittel angewiesen sind, Arbeitsplätze und zentrale Einrichtungen in Oberzentren jedoch meist deutlich schlechter zu erreichen als für Personen, die einen Pkw nutzen. Diese Diskrepanzen können sich zu den Spitzenverkehrszeiten durch die Verkehrsbelastungen im Straßenverkehr jedoch auch spürbar verringern.

Erreichbarkeit von Mittelzentren

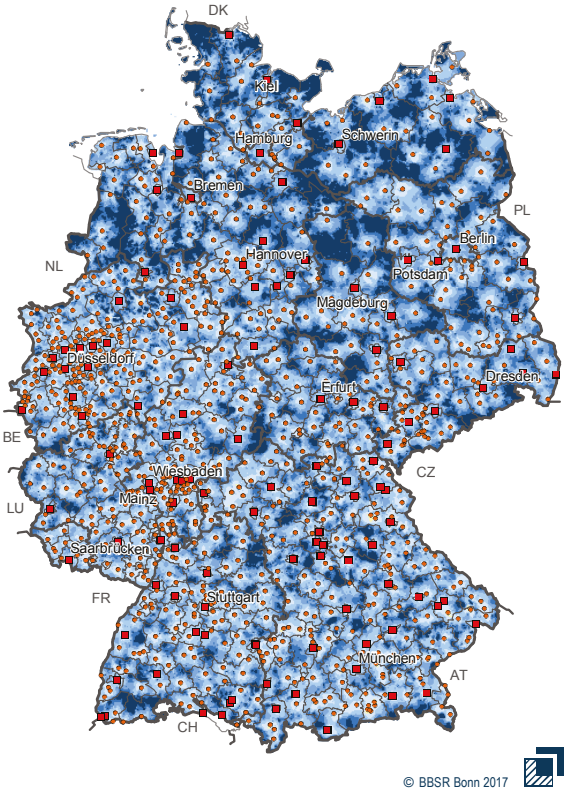
Neben der Breite und den unterschiedlichen Qualitäten im Infrastrukturangebot bestimmen die Erreichbarkeitsverhältnisse den regionalen Versorgungsgrad bei der Daseinsvorsorge. Infrastruktureinrichtungen müssen für ihre Adressaten unter zumutbarem Aufwand zugänglich sein. Im Mittelpunkt des Erreichbarkeitsansatzes

Karte 46
Erreichbarkeit von Mittelzentren im MIV und ÖV

Motorisierter Individualverkehr



Öffentlicher Verkehr



© BBSR Bonn 2017

Pkw-Fahrzeit zum nächsten Ober- oder Mittelzentrum 2016 in Minuten

	bis unter	10	
10	bis unter	20	
20	bis unter	30	
30	bis unter	40	
40	bis unter	50	
50	und mehr		

Oberzentrum
Mittelzentrum

Reisezeit mit dem Öffentlichen Verkehr (ÖV) zum nächsten Ober- oder Mittelzentrum in Minuten (ermittelt am 7.6.2016 mit einer Ankunftszeit zwischen 8:00 und 12:00 Uhr)

	bis unter	10	
10	bis unter	20	
20	bis unter	30	
30	bis unter	40	
40	bis unter	50	
50	und mehr		

Oberzentrum
Mittelzentrum

Datenbasis: HaCon Ingenieurgesellschaft mbH, Erreichbarkeitsmodell des BBSR
Geometrische Grundlage: Kreise (generalisiert), 31.12.2014 © GeoBasis-DE/BKG

Bearbeitung: T. Pütz

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

steht daher die Zugänglichkeit von Standorten, an denen Leistungen der Daseinsvorsorge angeboten werden und damit vornehmlich die Mittelzentren, in denen sich ein vielfältiges Angebot zur Befriedigung des gehobenen Bedarfs konzentriert.

Die Erreichbarkeit von Mittelzentren weist im Vergleich von MIV und ÖV deutliche Unterschiede zwischen Stadt und Land auf. In vielen ländlichen Regionen benötigt man im ÖV schon in der Hauptverkehrszeit eine Stunde und mehr, um das nächste Mittel- oder Oberzentrum zu erreichen. Außerhalb der Hauptverkehrszeiten differieren die Angebote im ÖV je nach Politik der zuständigen Aufgabenträger: Teilweise wird mittels stabiler Taktfahrpläne eine gleichbleibende Verkehrsbedienung den gesamten Tag über angestrebt, teilweise werden die Angebote außerhalb der Hauptverkehrszeiten deutlich reduziert. Abhängig von notwendigen Umstiegen und der Möglichkeit, die Umstiege in den Fahrplänen zu sichern, können daraus auch Reisezeitverlängerungen resultieren.

Als zumutbarer Reisezeitaufwand von Wohnstandorten zum nächsten Mittelzentrum gelten sowohl im MIV als auch im ÖV 30 bis 45 Minuten Fahrzeit. Im MIV sind es weniger als 1 % der Bevölkerung, das mehr als 30 Minuten benötigt, um zu einem Mittel- oder Oberzentrum zu gelangen. Rund 87 % der Einwohner leben in Räumen, von denen das nächste Mittel- oder Oberzentrum bereits in einer Viertelstunde Pkw-Fahrzeit erreichbar ist. Bei den wenigen, größeren zusammenhängenden Gebieten, bei denen über 30 Minuten Fahrzeit zu den Mittelzentren aufgewendet werden muss, handelt es sich um sehr dünn besiedelte Räume, z. B. entlang der Außengrenzen, in Mittelgebirgslagen oder an der Küste.

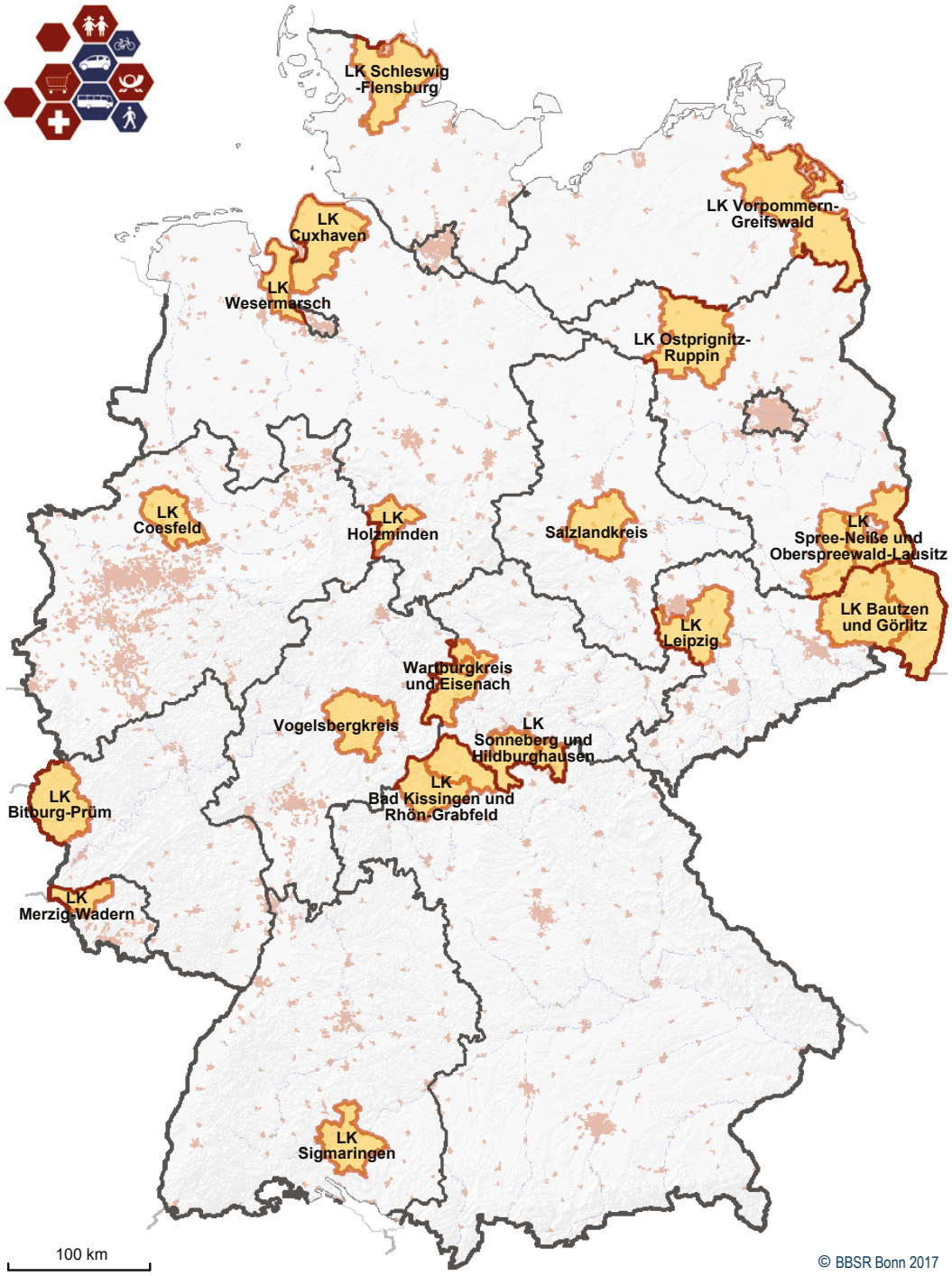
Modellvorhaben „Langfristige Sicherung von Versorgung und Mobilität in ländlichen Räumen“

Ländliche Räume stehen in Deutschland vor vielfältigen Herausforderungen: Sie sind häufig überdurchschnittlich stark vom demografischen Wandel betroffen, sorgen sich um den Erhalt ihrer Wirtschaftskraft und Lebensqualität und müssen große Anstrengungen unternehmen, um ihren Bürgerinnen und Bürgern eine ausreichende Daseinsvorsorge, Nahversorgung und Mobilität anbieten zu können. Das im Januar 2016 gestartete BMVI-Modellvorhaben „Langfristige Sicherung von Versorgung und Mobilität in ländlichen Räumen“ soll einen konkreten Beitrag dazu leisten, dass in Zeiten des demografischen Wandels in ländlichen Räumen gleichwertige Lebensverhältnisse gewährleistet werden können. Im Rahmen des Vorhabens erhalten bundesweit 18 Modellregionen vom BMVI finanzielle Unterstützung, um ihre Angebote und Infrastrukturen der Mobilität, Daseinsvorsorge und Nahversorgung durch innovative Ideen und Konzepte zukunftsfest zu gestalten und so die Lebensqualität vor Ort zu erhalten bzw. zu stärken. Ansätze zur Raum- und Verkehrsplanung sowie zur Standortplanung von Versorgungseinrichtungen sollen mit dem Ziel zusammengeführt werden, die Angebote der Daseinsvorsorge und Nahversorgung mittel- bis langfristig mit Blick auf die Erreichbarkeit („Mobilitätskonzepte“) an möglichst günstigen Standorten zu bündeln („Kooperationsraumkonzepte“).

Im Modellvorhaben wird besonderer Wert darauf gelegt, dass neben Politik, Verwaltung, Zivilgesellschaft sowie Anbietern von Daseinsvorsorgeleistungen und Nahversorgung auch die relevanten Ziel- und Nutzergruppen wie Jugendliche, Familien mit Kindern und ältere Menschen, von Beginn an aktiv in die Entwicklung und Umsetzung von Standortkonzepten und Mobilitätsangeboten eingebunden werden. So können deren Ideen aufgenommen und die Akzeptanz und Effizienz von künftigen Lösungen gefördert werden. Aus den Ergebnissen des bis Mitte 2018 laufenden Vorhabens sollen Schlussfolgerungen für weitere Rahmensetzungen und Empfehlungen des Bundes gezogen sowie Hinweise auf weitere Effizienzpotenziale bei der Schaffung von Kooperationsräumen und der Organisation von Mobilität auf regionaler Ebene erarbeitet werden. Die Modellregionen sollen als Vorbilder in den Dialogprozess zur Demografiestrategie der Bundesregierung eingebracht werden.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Karte 47
Modellvorhaben „Langfristige Sicherung von Versorgung und Mobilität in ländlichen Räumen“



Datenbasis: Laufende Raumbeobachtung des BBSR, Modellvorhaben “Langfristige Sicherung von Versorgung und Mobilität in ländlichen Räumen”
Geometrische Grundlage: Länder und Modellregionen aggregiert aus Kreise (generalisiert), 31.12.2014 © GeoBasis-DE/BKG
DLM 1000, 2009, © GeoBasis-DE/BKG
Bearbeitung: T. Pütz

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Im ÖV dagegen müssen weite Teile der Bevölkerung deutlich höhere Fahrzeiten zum Erreichen des nächsten Mittelzentrums aufwenden. Bundesweit benötigen 20 % der Einwohner mehr als 30 Minuten, um das nächste Mittel- oder Oberzentrum zu erreichen. Mehr als 60 Minuten benötigt rund 1 % der Bundesbevölkerung (rund 81.000 Personen). In den dünn besiedelten ländlichen Kreisen müssen sogar 36 % der Bewohner mehr als 30 Minuten und über 4 % mehr als 60 Minuten aufbringen.

Zum Verhältnis von physischer und virtueller Mobilität

Mit der virtuellen Mobilität wird schon seit Jahren die Hoffnung verbunden, dass sie einen Teil der physischen Mobilität ersetzen und dabei auch schädliche Wirkungen des Verkehrs, wie Emissionen reduzieren kann. Das Verhältnis der virtuellen Mobilität zur Raumüberwindung ist jedoch komplex, und empirische Ergebnisse zu den möglichen Effekten sind selten und nicht eindeutig. Die Verkehrswissenschaft unterscheidet vier mögliche Wirkungen moderner Informations- und Kommunikations-Technologien (IKT) auf die physische Mobilität: Substitution, Komplementarität, Modifizierung und Neutralität.[131]

- Substitution: Reale Aktivitäten und Wege werden durch virtuelle Aktivitäten ersetzt. Verkehr und seine negativen Effekte werden dadurch reduziert oder vermieden.

- Komplementarität: Durch schnellere und mobilere IKT können größere Mengen an Informationen schnell und standortungebunden generiert und genutzt werden. Dies eröffnet neue Möglichkeiten der Vernetzung und Kontaktaufnahme zwischen Akteuren wie auch neue Optionen zur Nutzung von Verkehrsmitteln. In der„eingesparten" Zeit können zusätzliche Aktivitäten ausgeübt und zusätzliche Wege zurückgelegt werden.

- Modifikation: Die Verfügbarkeit und Nutzung von (Echtzeit-)Informationen ermöglichen dem Nutzer, sein Verkehrsverhalten anzupassen oder zu verändern. Liegen ihm Informationen, etwa über plötzlich eintretende Ereignisse wie Staus oder Unfälle sowie über Umweltbedingungen (wie beispielsweise Starkregen) vor, kann er sein Verhalten anpassen.

- Neutralität: Virtuelle und reale Aktivitäten und Wege stehen nebeneinander und ergänzen sich, ohne dass sie sich gegenseitig beeinflussen.

Anhand der verkehrlichen Auswirkungen des Online-Handels können Substitution, Komplementarität und Modifikation gut dargestellt werden. Zunächst wird häufig vermutet, dass das Einkaufen im Internet Wege und Verkehre vermeide (Substitution). Verwiesen wird jedoch auf die neu entstehenden Lieferwege (Modifikation). Gleichwohl wird auch ein Attraktivitätsverlust von Mittelzentren und daraus resultierend eine Verlagerung von„Erlebniseinkäufen" in weiter entfernte Oberzentren befürchtet. Beide Modifikationen könnten im Resultat eine Erhöhung des Verkehrsaufwandes mit sich bringen. Schließlich sind im Zusammenhang mit dem Online-Handel auch komplementäre Effekte möglich. Beispiele hierfür sind der Einkauf unterwegs im Zug oder das umfängliche Bestellen und Rücksenden nicht benötigter Waren, beispielsweise für sogenannte Online-Shopping-Partys. Insgesamt werden die verkehrlichen Gesamteffekte des Online-Handels in der raumbezogenen Wissenschaft kontrovers diskutiert, und es fehlen bisher klare quantitativ-empirische Ergebnisse.

Der Einsatz neuer IKT kann einen wesentlichen Beitrag zur verbesserten Vernetzung der Mobilität liefern: Online-Dienste und Smartphone-Apps sind bereits Realität, satellitengestützte Anwendungen bis hin zum Einsatz von Paketdrohnen werden für die Zukunft diskutiert.

Die Vernetzung bestehender wie auch neuer Informationsquellen und die Vernetzung der verschiedenen Akteure sowie die – in Zukunft vielleicht sogar automatische – Steuerung der technischen Infrastrukturen können zu einer Veränderung von Verkehrsangeboten und Mobilitätsmustern führen. Mögliche Veränderungen betreffen sowohl Mobilitätsdienstleistungen als auch mobile Dienstleistungen. Erstere umfassen alternative Reise- und Transportdienstleistungen für Personen und Güter sowie Informationsdienstleistungen, die Mobilität unterstützen oder partiell ersetzen. Beispiele dafür sind Anruf-Sammel-Taxis, Bürgerbusse, Mitfahr- und Holkonzepte sowie neue Formen des„Sharings" der verschiedenen Verkehrsmittel, insbesondere von Pkw, aber in Ballungsräumen zunehmend auch von Fahrrädern. Unter mobilen Dienstleistungen werden solche verstanden, die Produkte oder

(131) Vgl. z. B. Salomon, I. (1986): Telecommunications and travel relationships: a review. Transportation Research Part A: General, 20(3), S. 223–238

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Dienste zu den Menschen bringen. Darunter werden u. a. rollende Supermärkte, Markttreffs, mobile Banken, mobile medizinische Dienste, mobile Jugendarbeit, mobiles Kino, Bibliotheken, Bürger- und Dorfläden sowie mobile Bürgerbüros verstanden.[132] Die Entwicklung neuer Bündelungsstrategien sowie der Einsatz ergänzender IKT-Lösungen können daher im ländlichen Raum zur Sicherung der Mobilität sowie eines attraktiven und effizienten Angebots im öffentlichen Verkehr beitragen.

Autonomes Fahren im ÖPNV

Der Einsatz von vollautonom fahrenden, fahrerlosen Fahrzeugen kann einen disruptiven Effekt auf die Angebote und den Markt im öffentlichen Verkehr haben. In den nächsten fünf bis zehn Jahren wird dieser Effekt allerdings noch vernachlässigbar sein, da diesbezüglich maximal Pilotprojekte starten werden. In den kommenden Jahren wird zunächst ein teilautonomes Fahren möglich und gestattet sein, was zwar die Fahrzeugführer entlasten wird, aber nicht zu nennenswerten Personalkostenreduzierungen führen wird. Dies wird nur geringe Effekte auf Besitz- und Geschäftsmodelle der ÖPNV-Branche haben. Die Notwendigkeit für effiziente und flexible Angebotsformen des ÖPNV in nachfrageschwachen Räumen bleibt also bestehen. Längerfristig können autonome Fahrzeuge im Pkw- oder Kleinbus-Format ein Teil des öffentlichen Verkehrssystems werden und somit eine Ergänzung und Zubringer zu einem Hochleistungs-ÖPNV auf stark nachgefragten Hauptachsen darstellen. Besonders diese kleinformatigen Fahrzeuge stellen dann eine verlässliche Alternative zum privaten Pkw-Besitz dar und verbessern die Chancen für ein Verkehrssystem, das auch den Bevölkerungsteilen ohne Pkw-Zugang eine angemessene Mobilität ermöglicht.

Als Beispiel für ein Personen- und Güterverkehr vernetzendes Konzept sei hier der KombiBUS genannt. Seit 2012 befördern Linienbusse der Uckermärkischen Verkehrsgesellschaft mbH (UVG) neben Personen auch Güter, mit Schwerpunkt Lebensmittel, und sichern so neben der Mobilität auch die Versorgung mit regional produzierten Lebensmitteln im ländlichen Raum.[133] Die Einführung einer Dispositionssoftware für den Güterverkehr war immanenter Teil der Projektumsetzung. Im Rahmen des Projektes wurden Leitfäden zur Übertragbarkeit entwickelt.[134] Weitere Ansätze zum Einsatz digitaler Technologien werden derzeit im Forschungsprojekt „Digitale Dörfer" in Rheinland-Pfalz entwickelt. So wird im „Digitalen Dorf Betzdorf" erprobt, wie die Attraktivität des ländlichen Raumes durch smarte Technologien vor allem im Bereich Mobilität und Logistik verbessert werden kann. Mithilfe einer digitalen Plattform werden neue Möglichkeiten des Warentransports untersucht. Das Angebot des Einzelhandels wird gebündelt und online über eine App verfügbar gemacht. Die App ermöglicht Warenbestellungen bei teilnehmenden Einzelhändlern, die über ehrenamtliche Helfer nach Hause oder an eine Paketstation liefern.

Hybride Lösungen, die reale wie auch virtuelle Systeme, verschiedene Akteursgruppen und Verkehrsmittel miteinander vernetzen, könnten durchaus zur Verbesserung der Mobilitätsangebote beitragen. Flexiblere Nutzungsformen könnten zu einer besseren Auslastung des öffentlichen und individuellen Verkehrs führen und so positive ökologische, ökonomische und soziale Effekte erzeugen. So könnte ein gut vernetztes und an die lokalen Bedürfnisse angepasstes Angebotsspektrum realisiert werden. Die lokale Verwaltung kann hier als „Ermöglicher" durch Formulierung notwendiger Rahmenbedingungen fungieren.

Es liegen derzeit noch keine belastbaren Hinweise dafür vor, dass die neuen digitalen Möglichkeiten zu einer Substitution von physischer durch virtuelle Mobilität in der Form beitragen, dass es insgesamt zu einer sinkenden Anzahl zurückgelegter Wege oder zu einer rückläufigen Verkehrsleistung kommt. Die Substitution von tatsächlich zurückgelegten Wegen durch digitale Dienstleistungen hängt sehr davon ab, ob man Einzelaktivitäten isoliert oder das Verkehrsgeschehen in größeren Systemzusammenhängen betrachtet. Selbstverständlich gibt es eine Vielzahl von Aktivitäten, bei denen die Nutzung digitaler Angebote zur unmittelbaren Einsparung von Fahrten bzw. Wegen führt. So resultiert unter ansonsten gleichen Bedingungen jeder Tag an einem Telearbeitsplatz in der Einsparung von zwei Pendelwegen. Allerdings kann daraus nicht geschlossen werden, dass die Gesamtzahl zurückgelegter Wege an diesem Tag zurückgeht. Denn dem Arbeitnehmer entsteht durch die eingesparte Pendelzeit ein Zeitgewinn, der ggf. für zusätzliche Fahrten in der Stadt oder für weitere Arbeitswege an den anderen Tagen genutzt

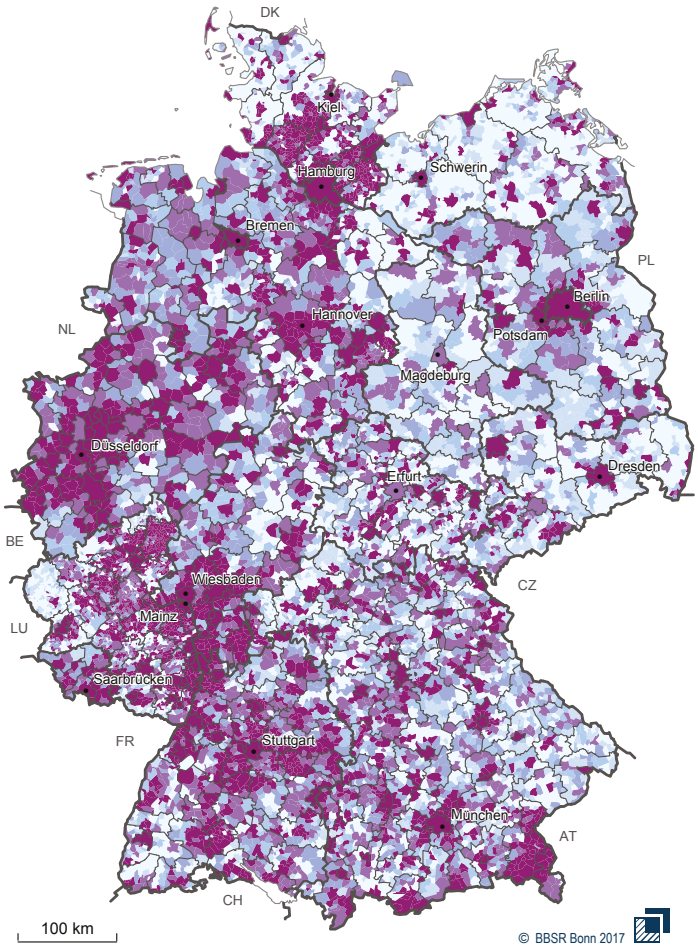
(132) Vgl. Ahrend, C./ Herget, M. (2012): Umwelt- und familienfreundliche Mobilität im ländlichen Raum, Handbuch für nachhaltige Regionalentwicklung, Berlin, S. 27–29

(133) Vgl. Muschwitz, C./ Reimann, J. (2015): Intelligente öffentliche Mobilität im ländlichen Raum – von Skandinavien lernen! In: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 2, S. 107–118

(134) Das Modell wurde in den Koalitionsvertrag Brandenburgs mit aufgenommen und soll nun auch in Thüringen im Saale-Orla-Kreis getestet werden (http://kombibus.de/news Stand 2.6.2016)

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Karte 48
Breitbandversorgung mit 50 Mbit/s



Anteil der Haushalte in %, die im Dezember 2016 mindestens mit einer Bandbreite von 50 Mbit/s versorgt werden konnten

- bis unter 10
- 10 bis unter 20
- 20 bis unter 40
- 40 bis unter 60
- 60 bis unter 80
- 80 und mehr

Datenbasis: BMVI, TÜV Rheinland
Geometrische Grundlage: Gemeinden (generalisiert), 31.12.2014 © GeoBasis-DE/BKG
Farbskala: Colorbrewer
Bearbeitung: G. Lackmann

werden kann. Ähnlich vielschichtig sind die verkehrlichen Wirkungen des Online-Einkaufens, bei dem Wege des Konsumenten zum Einzelhandelsstandort zwar wegfallen, der entsprechende Zeitgewinn allerdings für andere Freizeitaktivitäten und -Wege oder den Erlebniseinkauf in weiter entfernten und als attraktiver angesehene Zentren eingesetzt werden kann. Gleichzeitig entstehen über die Lieferung zum Kunden zusätzliche Lieferverkehre.

Regionale Versorgung mit Breitband

Eine leistungsfähige digitale Infrastruktur gilt im Allgemeinen als wichtiger Standortfaktor. Daher betrachtet die Bundesregierung eine flächendeckende und leistungsfähige Breitbandversorgung zu angemessenen Preisen auch als wichtige Aufgabe der Daseinsvorsorge.[135] Angestrebt wird eine flächendeckende Breitbandversorgung mit 50 Mbit/s bis zum Jahr 2018, was laut Schätzungen mit einem Investitionsbedarf Höhe von rund 20 Mrd. Euro. verbunden ist. Diese Kosten ergeben sich für einen Ausbau im Technologiemix, bei dem Technologien wie CATV, VDSL-Vectoring und LTE-Advanced berücksichtigt werden.[136]

Auch wenn die Bandbreite von 16 Mbit/s inzwischen in vielen deutschen Teilräumen verfügbar ist, gibt es gerade im ländlichen Raum unterversorgte Gebiete. Dies gilt insbesondere für die Versorgung mit einer Bandbreite, die eine Downloadgeschwindigkeit von mindestens 50 Mbit/s ermöglicht. Diese sind zwar bereits für über 75 % aller Haushalte verfügbar, konzentrieren sich jedoch auf den städtischen Raum. Demgegenüber weisen neben vielen ostdeutschen Regionen einzelne ländliche Gebiete in Westdeutschland (z. B. Eifel, Nordhessen, Niederbayern, nördliches Schleswig-Holstein) Versorgungsdefizite auf.[137]

Nach Analysen des BBSR, welche die strukturelle Situation der Kommunen berücksichtigen, konzentrieren sich die Versorgungsdefizite beim schnellen Breitband vor allem auf strukturschwächere ländliche Räume.[138] Den hohen Anschlusskosten auf der Angebotsseite steht oft eine geringe Nachfrage gegenüber, so dass sich der Ausbau wirtschaftlich weniger lohnt. Als Folge kommt es zu einer deutlich schlechteren Versorgung mit schnellem Internet.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Insofern hat die digitale Spaltung der Gesellschaft auch eine regionale Komponente: So liegen die durchschnittlichen Versorgungsgrade (d. h. der Anteil der versorgten Haushalte) mit 50 Mbit/s in Großstädten bei 90,2 %, in den großen Kleinstädten strukturstarker ländlicher Räume bei 74,4 % und in den Landgemeinden strukturschwacher ländlicher Räume bei 31,3 %. Dabei können innerhalb von Kommunen ausgeprägte kleinräumige und lokale Versorgungsdefizite bestehen. Bundesweit lebten Ende 2016 9,2 Mio. Menschen (d. h. 11,1 % der Bevölkerung) in Kommunen, in denen weniger als 25 % der Haushalte mit 50 Mbit/s versorgt werden. In den Kommunen mit einem Versorgungsgrad kleiner als 5 % lebten 3 Mio. Menschen.

Auf Bundesebene sind für die Umsetzung zentraler Schritte auf dem Weg zur digitalen Gesellschaft das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, das Bundesministerium des Innern und das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur gemeinsam federführend. Mit der Digitalen Agenda hat das Bundeskabinett am 20.8.2014 einen wichtigen strategischen Baustein zur weiteren Digitalisierung in Deutschland beschlossen.[139] Ergänzt wird die Digitale Agenda durch weitere Initiativen wie den Nationalen IT-Gipfel, der auf die Handlungsfelder der Agenda ausgerichtet wurde oder die Digitale Strategie 2025.[140]

2015 wurden wichtige Schritte unternommen, um die Ziele der Digitalen Agenda zu unterstützen. Die Versteigerung der Funkfrequenzen für den Mobilfunk im Bereich von 700 Megahertz im Juni 2015 erbrachte einen Versteigerungserlös von rund 5,1 Mrd. Euro, die für die Versorgung von Gebieten in besonderen Randlagen mit Hochgeschwindigkeitsnetzen eingesetzt werden können.[141] Außerdem wurde am 21.10.2015 vom Bundeskabinett das erste Bundesförderprogramm zum Breitbandausbau beschlossen und 2016 auf insgesamt 4 Mrd. Euro Fördervolumen erhöht. Ziel des Programms ist es, in den kommenden drei Jahren hochleistungsfähige Breitbandnetze mit 50 Mbit pro Sekunde Downloadgeschwindigkeit in unterversorgten Gebieten aufzubauen. Das Förderprogramm richtet sich an Kommunen und Landkreise. Mit dem Förderbetrag können die Kommunen entweder die Wirtschaftlichkeitslücke schließen, die sich bei den Telekommunikationsunternehmen ergibt, wenn diese ein Breitbandnetz in unterversorgten Gebieten errichten (Wirtschaftlichkeitslückenmodell) oder passive Infrastrukturen wie z. B. Glasfaserstrecken errichten, die sie dann an Netzbetreiber verpachten können (Betreibermodell).

Am 27. Januar 2016 hat das Kabinett den Gesetzentwurf zur Erleichterung des Ausbaus digitaler Hochgeschwindigkeitsnetze (DigiNetzG) beschlossen. Hierzu werden auch staatliche Impulse für notwendig erachtet, die Anreize für den Infrastrukturausbau durch Marktakteure setzen. Mit der Bereitstellung ausreichender Frequenzen unterstützt der Bund die Versorgung im ländlichen Raum, um so zur schnellen Durchdringung mit intelligenten Mobilitätsdiensten beizutragen. Hierzu werden auch Regulierungs- und Kostensenkungsmaßnahmen als erforderlich angesehen. Trotzdem werden einzelne Regionen nicht durch den Markt erschlossen, da in ihnen weite Strecken zurückzulegen sind, um nur wenige Haushalte an das Netz anzuschließen. Hier sollen geeignete Mechanismen Abhilfe schaffen. Dazu gehören auch Fördermaßnahmen, die bei technologieoffenen Ausschreibungen den bestehenden Beihilferahmen nutzen. So stehen über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (GAK) schon seit 2008 Bundesmittel für die Breitbandförderung in ländlichen Räumen zur Verfügung.[142] Nach derzeitiger Planung soll die GAK auch in den nächsten Jahren mithelfen, die Breitbandversorgung in den bisher unterversorgten ländlichen Gebieten zu sichern. Auch über Mittel der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW) können seit Jahren Maßnahmen zur Breitbandversorgung strukturschwacher Regionen gefördert werden.

Ein besonderer Schwerpunkt der Aktivitäten der Bundesregierung liegt im Aufbau einer sicheren und leistungsfähigen digitalen Infrastruktur für das Gesundheitswesen. Dies soll den Einsatz IKT-gestützter Anwendungen zur weiteren Verbesserung der Qualität und Wirtschaftlichkeit der medizinischen Versorgung in den deutschen Regionen unterstützen. Durch die Weiterentwicklung bestehender Rahmenbedingungen sollen weitere Potenziale der sog. „vertrauenswürdigen Infrastruktur" und weitere Anwendungsmöglichkeiten erschlossen werden. Insgesamt soll dies die Bürgerinnen und Bürger dabei unterstützen, bei bestmöglicher Gesundheit auch im fortschreitenden Alter in dem ihnen vertrauten Umfeld leben zu können.

(135)
Vgl. CDU Deutschland, CSU-Landesleitung und SPD (2013): Deutschlands Zukunft gestalten, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 18. Legislaturperiode Koalitionsvertrag, Berlin

(136)
Allein für die Versorgung der letzten 5 % der Haushalte sind Kosten in Höhe von 8 Mrd. € aufzuwenden. Die Kosten für den Ausbau von 95 % der Haushalte liegen bei ca. 12 Mrd. €. Somit entfallen bei einer Vollversorgung ca. 40 % der notwendigen Investitionskosten auf lediglich 5 % der Haushalte. Ausführlich TÜV Rheinland (2013): Szenarien und Kosten für eine kosteneffiziente und flächendeckende Versorgung der bis lang noch nicht mindestens mit 50 Mbit/s versorgten Regionen. Gutachten im Auftrag des BMWi, Köln

(137)
Vgl. DIW Econ (2016): Schnelles Internet in ländlichen Räumen im internationalen Vergleich, MORO Praxis, Heft 5, Berlin, S. 21

(138)
Vgl. Maretzke, S. (2016): 50 Mbit/s bis 2018 für alle! Ein wirklich anspruchvolles Ziel. In: Informationen aus der Forschung des BBSR, Bonn, S. 2

(139)
Die Digitale Agenda gibt die Leitlinien der Digitalpolitik der Bundesregierung vor und bündelt Maßnahmen auf sieben zentralen Handlungsfeldern:
I. Digitale Infrastrukturen
II. Digitale Wirtschaft und digitales Arbeiten
III. Innovativer Staat
IV. Digitale Lebenswelten in der Gesellschaft
V. Bildung, Forschung, Wissenschaft, Kultur und Medien
VI. Sicherheit, Schutz und Vertrauen für Gesellschaft und Wirtschaft
VII. Europäische und internationale Dimension der Digitalen Agenda

(140)
www.de.digital

(141)
Ein Frequenzbereich, der durch die Weiterentwicklung des terrestrischen Fernsehens (Umstellung auf DVB-T2) gerade in ländlichen Bereichen drahtlose Verbindungen ermöglicht. https://www.bundesnetzagentur.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2015/150619_Frequenzversteigerung.html

(142)
Vgl. Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2015): GAK-Rahmenplan ab 2014, Maßnahmengruppe „Integrierte Ländliche Entwicklung", 7.0 Breitbandversorgung ländlicher Räume

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Modellvorhaben der Raumordnung „Digitale Infrastruktur als regionaler Entwicklungsfaktor“

Die Förderung des Breitbandausbaus steht ebenfalls im Mittelpunkt dieses 2015 gestarteten Vorhabens. In seinem Rahmen werden Akteure aus strukturschwachen ländlichen und unterversorgten Regionen aktiv unterstützt, ihre Breitbandversorgung in Eigeninitiative zu verbessern. Die ausgewählten Projekte dokumentieren unterschiedliche Phasen des Breitbandausbaus und gehen verschiedene innovative Wege. Ziel des MOROs ist es, die hierbei gemachten Erfahrungen auch anderen Regionen verfügbar zu machen.

Digitale Daseinsvorsorge noch im Pilotstadium

Seit geraumer Zeit wird „Smart City“ als Synonym für die Digitalisierung vielfältiger städtischer Aufgabenbereiche genutzt. Zunehmend wird aber auch auf die Potenziale der Digitalisierung im ländlichen Raum aufmerksam gemacht, um die vielfältigen Angebote der regionalen Daseinsvorsorge bzw. ihre Erreichbarkeit durch eine bessere Organisation des Verkehrsangebotes zu sichern. Die Potenziale digitaler Lösungen werden dabei – wie einzelne Pilotvorhaben dokumentieren – in unterschiedlichen Bereichen wie Gesundheit, Pflege, Bildung oder bei Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung gesehen. Zum Teil können die Wege und Verkehre zum tatsächlichen Standort aber auch die physischen Standorte selbst durch den Einsatz moderner IKT substituiert werden. Vielfach können bereits bestehende Dienstleistungen durch die digitale Lösungen komplementär ergänzt werden.

Letztlich kann durch die Entwicklung und den Einsatz neuer digitaler Komponenten in der Daseinsvorsorge ein anderes Anforderungsprofil an die physische Verteilung von realen Orten der Daseinsvorsorge im Raum entstehen. Dabei wird die physische Erreichbarkeit durch eine Online-Erreichbarkeit ersetzt, ohne dass zwangsläufig eine geringere Versorgungsqualität im Raum entstehen muss. Allerdings sind diese Potenziale nicht in allen Bereichen der Daseinsvorsorge gleichermaßen gegeben. Außerdem ist ihre Realisierbarkeit an bestimmte Voraussetzzungen geknüpft.

Neben der Verfügbarkeit einer angemessenen Basisinfrastruktur (leistungsfähiges Breitband) zählen hierzu

- die Verbreitung geeigneter Endgeräte bei den Zielgruppen
- und vor allem eine entsprechende Einstellung zu neuen digitalen Leistungen
- sowie eine angemessene Kompetenz der Nutzerinnen und Nutzer.

Vor diesem Hintergrund ist die Bedeutung der Digitalisierung für die flächendeckende Sicherung der verschiedenen Daseinsvorsorgebereiche bei dem gegenwärtigen Wissenstand unterschiedlich einzuschätzen.[143]

- In den klassischen Bereichen der Ver- und Entsorgung (Energie, Wasser, Abfall- und Abwasserentsorgung) ist zwar davon auszugehen, dass in den jeweiligen Prozessen und Abläufen zunehmend digitale Technologien zum Einsatz kommen. Da diese aber im Prinzip nur zur Prozessoptimierung eingesetzt werden, ist mit keinen weitreichenden oder sogar disruptiven Auswirkungen zu rechnen.

- Eine Sonderstellung nehmen die Bereiche Telekommunikation (TK) und ÖPNV ein. Ein leistungsfähiges Angebot an TK-Infrastruktur ist die notwendige Bedingung für die Nutzung internetgestützter Dienstleistungen in anderen Daseinsvorsorgebereichen, wobei dies unabhängig davon ist, ob es um eine bodengebundene Versorgung über Kabel oder um die Ausstattung mit terrestrischem Internet geht. Der ÖPNV wiederum ist eine wichtige Angebotskomponente bei der Sicherung der Mobilität und insofern eng mit den Auswirkungen infolge der Nutzung neuer IuK-Technologien und digitaler Dienstleistungen verknüpft. Digitale Dienstleistungen können zu einer Optimierung und Kostensenkung von Verkehrsangeboten in dünn besiedelten Räumen beitragen.[144]

- Leistungen im Bereich der Postzustellung sind differenziert nach Brief- und Päckchen-/Paketzustellung zu unterscheiden. Die klassische Briefzustellung hat durch die Entwicklung moderner IuK-Technologien dramatisch an Bedeutung verloren, und aus heutiger Sicht ist bei Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der technischen Systeme auch nicht da-

(143) Die Initiative der Internet & Gesellschaft Collaboratory e.V. hat in Kooperation mit dem deutschen Städte und Gemeindebund Beispiele für den Einsatz digitaler Technologien in den Themenbereichen Landwirtschaft, Energie, Mobilität und Verkehr, Verwaltung, Gesundheitsversorgung sowie Bildung gesammelt und auf der Basis eines breiten Dialogprozesses Handlungsempfehlungen entwickelt. Vgl. Initiative Internet & Gesellschaft Collaboratory e.V. (Hg.) (2014): Smart Country. Digitale Strategien für Regionen, Berlin

(144) Als Beispiel für eine Mobilitätsdienstleistung, die durch die stärkere datenbasierte Nutzung und Vernetzung gefördert werden könnte, sei hier das Modellprojekt „KV RegioMed Patientenbus“ in Brandenburg genannt, in dessen Rahmen einmal pro Woche Patienten aus den Dörfern abgeholt und zu ihren Ärzten gebracht wurden. Selbiges wurde allerdings aufgrund zu geringer Nachfrage eingestellt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

von auszugehen, dass sich diese Entwicklung umkehren wird. Demgegenüber sind Päckchen-/Paketzustellung der Wachstumsbereich schlechthin, der unmittelbar mit dem Wachstum des Online-Handels verknüpft ist.

- In den Bereichen polizeiliche Gefahrenabwehr, Brandschutz und Katastrophenhilfe sind durch die Entwicklung und den Einsatz digitaler Instrumente keine weitreichenden Auswirkungen derart zu erwarten, dass eine Ausdünnung der Einrichtungen ohne Qualitätseinbußen bei der Leistungserbringung möglich ist. Allenfalls im Bereich Monitoring, Überwachung und automatisierter Notrufe sowie der optimierten Steuerung von Polizei- und Rettungseinsätzen können digitale Technologien zur vorsorgenden Unterstützen der Leistungserbringung und zur Erweiterung der Selbsthilfekompetenzen der Bevölkerung eingesetzt werden.

- Bei der Grundversorgung mit sozialen Dienstleistungen wie Gesundheits- und Pflegedienste, Schulausbildung oder Erwachsenenbildung zeigen sich neben dem Online-Shopping die größten Veränderungspotenziale durch die mögliche Nutzung digitaler Dienstleistungen.

Nachfolgend wird näher auf Entwicklungen und Pilotvorhaben in den Bereichen Gesundheit und Pflege sowie Bildung eingegangen.

Im Bereich Gesundheit und Pflege eröffnen technologische Entwicklungen die vielleicht weitreichendsten Veränderungsoptionen. Sie werden als disruptive Entwicklungen angesehen, weil sie vielfach mit der Substitution von personenbezogener Beratung und Hilfe durch technologiebasierte Systemlösungen einhergehen. Digitale Instrumente können zur Sicherung des eigenständigen Lebens, zur Sicherstellung sozialer Integration, zum Gesundheitserhalt und zur Entlastung der Landärzte eingesetzt werden. Auch eine bessere Vernetzung zwischen Patienten und deren Versorgungsstrukturen (Familie, Ärzte, Pflegedienste, Apotheke bis zum Dorfkümmerer) könnte so gelingen. Als Folge könnten bislang bestehende Abhängigkeiten aufgebrochen und nötige Betreuungs-, Pflege- und Versorgungsprozesse sowie alltagsstrukturierende Formalitäten (z. B. Amtsgänge) sowie Handlungen durch digitale Prozesse erleichtert, oder gar ersetzt werden. Digitale Medien könnten zur Prävention, Behandlung und Rehabilitation, zur Kommunikation und Dokumentation sowie im Bereich Mobilität genutzt werden.[145]

Mit der Verabschiedung des E-Health Gesetzes Ende 2015 werden die digitale Vernetzung und digitale Leistungselemente im Gesundheitswesen gefördert. So sollen bis Mitte 2018 Arztpraxen und Krankenhäuser flächendeckend an die Telematikinfrastruktur angeschlossen und eine erste Online-Anwendung der elektronischen Gesundheitskarte flächendeckend eingeführt sein. Auch sollen Online-Strukturen für wichtige medizinische Anwendungen geschaffen werden. Zur Förderung der Telemedizin wird z. B. die Online-Videosprechstunde ab Juli 2017 in die vertragsärztliche Versorgung aufgenommen. Außerdem soll die Gesellschaft für Telematikanwendungen der Gesundheitskarte mbH (gematik) die Einsatzmöglichkeiten von Smartphones und mobilen Endgeräten für die Kommunikation im Gesundheitswesen prüfen.[146]

Darüber hinaus gibt es bereits verschiedene Pilotprojekte in unterschiedlichen Handlungsfeldern. Ein wichtiges Handlungsfeld wird unter dem Begriff des Ambient Assisted Living gefasst. „Ambient Assisted Living umfasst als komplexes Produkt eine technische Basisinfrastruktur im häuslichem Umfeld (Sensoren, Aktoren, Kommunikationseinrichtungen) sowie Dienstleistungen durch Dritte mit dem Ziel des selbstständigen Lebens zu Hause durch Assistenz in den Bereichen Kommunikation, Mobilität, Selbstversorgung und häusliches Leben. Eine Sonderform stellen die an funktionalen Einschränkungen orientierten Assistenzsysteme dar, die medizinisch relevante Parameter im häuslichen Umfeld erfassen und an medizinische Leistungserbringer kommunizieren (Telemonitoring) sowie die Interaktion zwischen Bewohner und Leistungserbringer (Telediagnose, -therapie, -rehabilitation) über die Distanz ermöglichen."[147]

Im von 2014 bis 2017 laufenden BMBF-Projekt „Vernetztes Wohnen – die mitdenkende Wohnung" (Kognihome) wird eine Wohnung mit intelligenter, lernender Technik ausgestattet, die einfach durch Sprache oder Gestik bedient werden und so den Menschen in seinem Alltag unterstützen kann. Digitalisiert wurden Küche und Eingangsbereich, integriert wird ein individuelles Gesundheitstraining. Gerade die intuitive

(145) Vgl. Initiative Internet & Gesellschaft Collaboratory e.V. (Hg. 2014): Smart Country. Digitale Strategien für Regionen. Berlin, S. 7

(146) Vgl. Bundesministerium für Gesundheit (2015): Das E-Health-Gesetz. Abrufbar unter: http://www.bmg.bund.de/themen/krankenversicherung/e-health-gesetz/e-health.html (letzter Abruf: 25.10.2016)

(147) Vgl. Deutsche Kommission Elektrotechnik Elektronik Informationstechnik im DIN und VDE (2012): Die deutsche Normungs-Roadmap AAL (= Ambient Assisted Living)

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Steuerung ist für Senioren und kognitiv eingeschränkte Personen von hoher Bedeutung.

Im BMBF-Projekt„REHAB" wird ein Gesamtsystem für die telemedizinisch assistierte Prävention und Rehabilitation entwickelt. Erprobt wird eine Trainings- und Therapieumgebung, die aus einer häuslichen, einer klinischen und einer mobilen Komponente besteht. Nach dem klinischen Aufenthalt soll so die Nachversorgung auch in strukturschwachen Regionen ermöglicht werden. Das Projekt wird derzeit in Brandenburg in Kooperation mit dem Reha Zentrum Lübben auf seine Wirksamkeit in der Fläche evaluiert. (Netzwerk Deutsche Gesundheitsregionen, o. J.)

Im „PERLEN Projekt – Persönliche Lebensdokumentation für Menschen mit Demenz und Pflegepersonen" steht die Unterstützung von Betroffenen, Angehörigen und Pflegenden durch ein IT-System im Fokus. Ziel ist es, ein System zur Dokumentation und Alltagserfassung sowie persönlichen Lebensdokumentation für Menschen mit Demenz zu entwickeln.

Auch im Bereich Bildung wollen Bund und Länder ihre Aktivitäten beim Thema digitaler Wandel verstärken. So gehört die digitale Transformation des Bildungssystems für das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) ebenso wie für die Kultusministerkonferenz (KMK) zu den Schwerpunktthemen des Jahres 2016. Bereits 2012 hatte die KMK eine überarbeitete Empfehlung zur „Medienbildung in der Schule" beschlossen. In den Lehrplänen aller Länder ist die Medienbildung (Medienkompetenz, Medienpädagogik) verankert. Ende 2016 hat die Kultusministerkonferenz eine umfassende „Strategie zur Bildung in der digitalen Welt" verabschiedet.

Da im Bereich der schulischen Bildung die gegenwärtigen Standortstrukturen und Konzepte in dünn besiedelten Räumen immer mehr an ihre Tragfähigkeitsgrenzen stoßen, wird zunehmend der Einsatz von Tele-Lernen diskutiert.

Seit 2013 wird in Brandenburg das regionale Schulentwicklungsprojekt „Telepräsenzlernen in Elbe-Elster" umgesetzt: Die Lokale Aktionsgruppe AG Elbe-Elster hat 2013 mit der Umsetzung des Pilotprojekts begonnen. 13 Grundschulen im Süden Brandenburgs sind an dem Projekt beteiligt, das vom Brandenburger Agrar- und Umweltministerium über das LEADER-Programm der EU gefördert und vom Brandenburger Bildungsministerium fachlich begleitet wird. Das Projekt ergänzt das bestehende Schulangebot im ländlichen Raum und soll die Medienkompetenz bei Schülern und Lehrern fördern. Die Zusammenarbeit von Schulen wird ebenso unterstützt wie die temporäre Bewältigung von personellen Engpässen und Sondersituationen. Das Projekt wurde 2015 abgeschlossen und soll in einem Folgeprojekt fortgesetzt und ausgewertet werden.

In Niedersachsen/Ostfriesland wird das auf dem niedersächsischen Festland liegende Internatsgymnasium Esens durch Videotechnik mit Schulen auf den Inseln Baltrum, Borkum, Juist, Langeoog, Spiekeroog und Wangerooge verbunden. Bis zur 10. Klasse können die Schüler so in Echtzeit und synchron am Unterricht auf dem Festland teilnehmen. Zudem erfolgt eine Betreuung vor Ort auf der Insel durch einen Lehrer. Auch die Eltern nutzen die Videoschaltung, um so an Konferenzen, Elternsprechtagen etc. teilnehmen zu können. Das Projekt war Teil des Programmes „Schule für Distanzlernen Niedersachsen (SDLN)", das in Kooperation mit dem Niedersächsischen Kultusministerium durch den Verein n-21 umgesetzt wurde. Ziel war es, fächerspezifische Unterrichtsversorgung der weiterführenden Schulen auf den ostfriesischen Inseln, insbesondere in sog. „Mangelfächern", zu verbessern. Das Modellprojekt hat sich bewährt und wird in den Regelbetrieb übernommen.[148]

Für den Bereich der Erwachsenenbildung werden oft sogenannte Massive Open Online Courses (MOOCs) genannt. MOOCs sind in der Regel groß angelegte, vernetzte und oftmals internationale Online-Kurse. Erstmals wurde ein MOOC 2008 von Stephen Downes und George Siemens als offener Online-Kurs zum Thema „Connectivism and Connective Knowledge" in USA durchgeführt wurden. In Deutschland wurde 2011 erstmalig ein MOOC an der Universität Frankfurt durchgeführt, gefolgt von weiteren Hochschulprojekten. Vielfach wird eine mangelnde Qualitätssicherung dieses Bildungsformats kritisiert. Zudem stellen die MOOCs relativ hohe Anforderungen an ihre Teilnehmer, da es eines hohen Grades an Selbstorganisationsfähigkeit bedarf. Erste Auswertungen zeigen, dass die derzeitigen Teilnehmer sich durch einen hohen Bildungsgrad (in der Regel ein abgeschlossenes Hochschulstudium) sowie höheres Alter (ab 35 Jahren) auszeichnen.[149]

(148)
Vgl. Krohne, G./ Zschetzsche, J. (2015): Abschlussbericht des Projekts „Schule für Distanzlernen Niedersachsen (SDLN) über die Schuljahre 2012/13 bis 2014/15 in: Verein n-21: Schulen in Niedersachsen online e. V. (Hg.): http://www.n-21.de/pics/medien/1_1436171463/Abschlussbericht_SDLN_06-2015_web.pdf (abgerufen am 28.06.2016)

(149)
e-teaching.org Redaktion (2015): MOOCs – Hintergründe und Didaktik. Zuletzt geändert am 24.07.2015. Leibniz-Institut für Wissensmedien: https://www.e-teaching.org/lehrszenarien/mooc/index_html. Zugriff am 03.06.2016

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Voraussetzungen digitaler Daseinsvorsorge

Derzeit werden in unterschiedlichen Bereichen der Daseinsvorsorge erste Pilotvorhaben und Forschungsprojekte zu den Möglichkeiten der Digitalisierung umgesetzt. In dieser Phase der Entwicklung digitaler Lösungen fehlen jedoch umfassende Evaluierungen. Es fällt daher sehr schwer, weitergehende Einschätzungen über die tatsächlichen Potenziale der Digitalisierung zur Sicherung der Daseinsvorsorge und ihre raumstrukturellen Auswirkungen zu geben. Zwar stellen hochwertige digitale Angebote grundsätzlich eine Option dar, wenn es um Standarddienstleistungen der Daseinsvorsorge geht, die kostengünstig angeboten und vom Bürger ohne größere Digitalkompetenzen einfach in Anspruch genommen werden können. Hiervon sind aber solche Fälle zu unterscheiden, in denen es um spezifische Beratung oder Betreuung geht.

Im Allgemeinen kann man davon ausgehen, dass digitale Lösungen vielfältige Potenziale haben, um die Daseinsvorsorge auch in dünner besiedelten Räumen zu sichern. Insofern ist ein Ausbau der benötigten Infrastruktur sowie die Weiterentwicklung digitaler Dienste sinnvoll und kann außerdem einen Beitrag zur Stärkung der wirtschaftlichen Entwicklungspotenziale leisten. Allerdings reicht der Ausbau der Breitbandversorgung allein nicht aus. Vielmehr ist es notwendig, die Perspektive der Menschen sowie der Unternehmen als Nutzer dieser neuen Angebote einzunehmen. Eine Vielzahl von Studien belegt, dass neben der Verfügbarkeit von Infrastruktur und Services (Zugang) die beiden Faktoren Akzeptanz und Kompetenz zentrale Voraussetzungen für eine qualitativ hochwertige Nutzung der digitalen Angebote sind. Akzeptanz und Digitalkompetenzen sind gegenwärtig in Deutschland sehr differenziert ausgeprägt. Der Anteil der digital souveränen Bevölkerung wird in allen Studien für Deutschland heute auf unter 50 % eingeschätzt.

Komplexe inhaltliche Themen, wie in den Daseinsvorsorgebereichen Bildung und Gesundheit, dürften hohe Anforderungen an die Internetkompetenzen des Nutzers stellen. Zumindest, wenn es nicht um das einfache Konsumieren ungefilterter Informationen oder die voll automatisierte „passive" Nutzung vorgefertigter Systeme und präkonfigurierter Einstellungen geht, sondern um ein aktives, strategisches und gezieltes Nutzen von IKT. Demgegenüber ist ein Einkaufen im Internet möglich, wenn ein Grundverständnis der technischen Struktur vorhanden ist. Hierzu müssen vor allem Eingabemasken, Navigations- und einfache Recherchetools genutzt werden.

Im Mobilitätsbereich ist zu unterscheiden zwischen dem einfachen Abrufen von Informationen (niedrige Kompetenzstufe) bis zur aktiven Nutzung verschiedener Mobilitätsanwendungen (Mitfahr- und Mitholdienste, Filtern CO_2-neutraler und/oder kostengünstiger Fahrdienste, smart Ticketing). Letztere erfordern viel höhere Kompetenzen, gerade in Bezug auf die Beherrschung und Filterung unterschiedlicher Informationsformate sowie den bewussten Umgang mit der Ein- und Weitergabe personenbezogener Daten wie Bewegungsprofilen u. a. m.

Laut der D21 Studie gehören nur 31 % der Deutschen zu den „Digitalen Vorreitern".[150] Demgegenüber können nur 43 % der Deutschen „digital mithalten", während 26 % zu den digital Außenstehenden zählen. Im Bereich der digital weniger Erreichten finden sich überwiegend Nutzer höheren Alters, mit niedrigem bis mittlerem Einkommen sowie zum Großteil niedriger bis mittlerer formaler Bildung. Im Durchschnitt sind unter den „digital Souveränen" mehrheitlich Menschen zu verzeichnen, die über ein mittleres bis hohes Einkommen sowie eine hohe formale Bildung verfügen.[151]

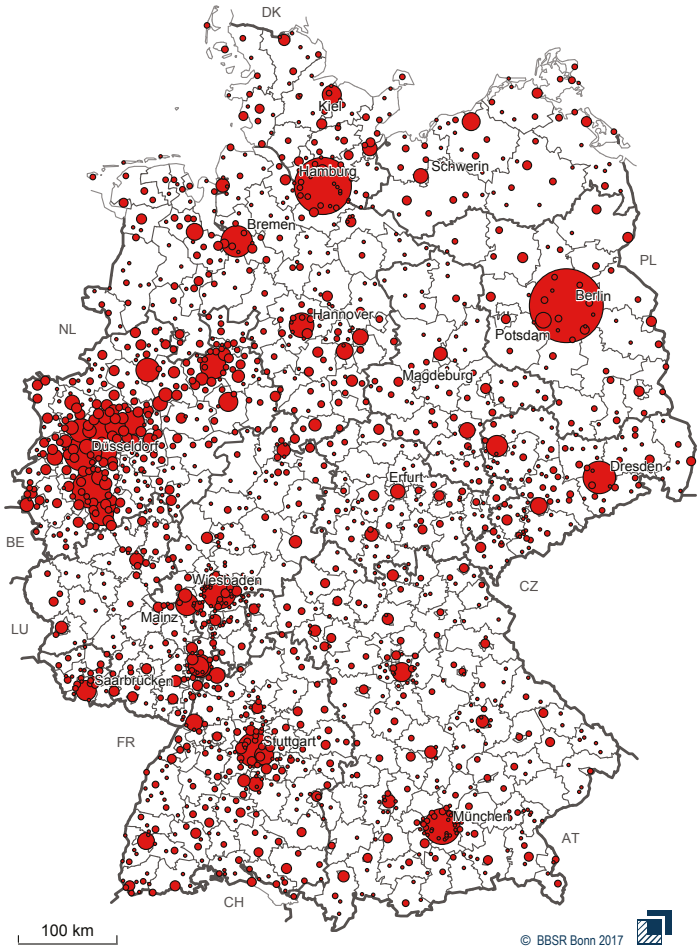
Offenbar weist die digitale Spaltung eine regionale Komponente auf, die über die vorhandenen Versorgungsdefizite mit schnellem Internet hinaus auch in Bezug zu setzen ist mit der demografischen und sozio-ökonomischen Struktur der betroffenen Regionen. Eine regionale Differenzierung sozialer und wirtschaftsstruktureller Merkmale gibt erste Hinweise darauf, in welchen Regionen eher mit einem höheren oder mit einem niedrigeren Anteil von „Digital Souveränen" bzw. „digital weniger Erreichten" auszugehen ist. So sind viele ländliche und strukturschwache Räume nicht nur vom fortschreitenden Alterungsprozess infolge des demografischen Wandels geprägt, sondern auch durch niedrigere formale Qualifikationsstrukturen sowie die Abwanderung mobiler und vor allem jüngerer Erwerbspersonen in Ermangelung hochwertiger Bildungs- und Arbeitsplätze. Die schwache Wirtschaftsstruktur korrespondiert in der Regel mit einem niedrigen regionalen Einkommensniveau.

(150) Initiative D21 e.V. (2016): D21-Digital-Index 2016: jährliches Lagebild zur Digitalen Gesellschaft, Berlin, S. 35

(151) Vgl. auch Deutsches Institut für Vertrauen und Sicherheit im Internet (2016): DIVSI Internet-Milieus 2016: Die digitalisierte Gesellschaft in Bewegung, Hamburg, S. 57

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Karte 49
Interneterfahrungsorte



Anzahl der Interneterfahrungsorte (Stand 3/2016)

100
10
1

Datenbasis: Stiftung Digitale Chancen, Laufende Raumbeobachtung des BBSR
Geometrische Grundlage: Gemeindeverbände /generalisiert), 31.12.2014 © GeoBasis-DE/BKG
Bearbeitung: T. Pütz

Es wurden insgesamt 5.065 Erfahrungsorte erfasst.

Diese Merkmalskombinationen finden sich auf kleinräumiger Ebene auch in sozial benachteiligten städtischen Quartieren in Städten ansonsten strukturstarker Regionen.

Um einer stärkeren digitalen Spaltung entgegenzuwirken, bedarf es flankierender Maßnahmen, die zum einen eine Technikentwicklung befördern, die zielgruppenorientiert digitale Instrumente und Medien gestalten und zum zweiten aktiv zur digitalen Befähigung der Zivilgesellschaft beitragen. Ein Hilfsmittel hierfür können öffentliche „Interneterfahrungsorte" sein, die über qualifiziertes Personal zielgruppenorientierte Angebote durchführen und ein lebenslanges Lernen ermöglichen. Die Datenbank der Stiftung Digitale Chancen weist für das Jahr 2016 rund 5.000 Einrichtungen auf, die medienpädagogische Angebote machen, und zwar von der Anleitung zum Surfen bis zu weitergehenden Kursangeboten für verschiedene Zielgruppen. Darunter sind die öffentlichen Bibliotheken mit fast 2.000 Einträgen am stärksten vertreten. Daneben findet sich ein breites Spektrum von Einrichtungen der Erwachsenenbildung wie Volkshochschulen und Berufsinformationszentren bis zu Einrichtungen, die sich an ein spezifisches Zielpublikum wenden. Zu letzteren zählen beispielsweise Jugendeinrichtungen und Senioren-Computer-Clubs.

Die regionale Verteilung der Interneterfahrungsorte folgt grundsätzlich den regionalen Unterschieden in der Breitbandversorgung. Fast 75 % aller Interneterfahrungsorte befinden sich in Mittel- und Oberzentren, die ihr Umland mitversorgen. Dabei besteht ein Zusammenhang mit der Lage und dem Gemeindetyp: Je zentraler die Lage und je größer der Ort, desto besser ist die Versorgung unmittelbar vor Ort. So haben rund 93 % der Einwohner in den sehr zentral und fast zwei Drittel in den zentral gelegenen Verbandsgemeinden die Möglichkeit, einen Interneterfahrungsort am Wohnstandort aufzusuchen. In den Verbandsgemeinden in peripherer bzw. sehr peripherer Lage trifft dies nur für die Hälfte bzw. für rund 40 % der Bevölkerung zu. Fast 85 % der Einwohner in Landgemeinden haben keinen Interneterfahrungsort in ihrer Einheitsgemeinde. In den kleinen und größeren Kleinstädten sind es noch 59 und 30 %, während der Anteil bei den kleineren Mittelstädten nur bei rund 5 % liegt.

Auch wenn die Erwartungen an Interneterfahrungsorte nicht zu hoch geschraubt werden dürfen, können diese Orte einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der Kompetenz und Akzeptanz für die Nutzung des Internets im Kontext der Daseinsvorsorge leisten.[152] Ihre regionale Verteilung zeigt aber, dass insbesondere in peripheren und dünnbesiedelten Räumen weitere Anstrengungen notwendig sind, damit bei deutlichem Fortschritt der derzeit entwickelten Tele-Lösungen diese einen Teil der Daseinsvorsorge übernehmen können. Ansonsten liegt die Alternative in

(152)
Vgl. Pelka, B. (2014): Interneterfahrungsorte in Dortmund. Eine niedrigschwellige Unterstützungsform zur Teilhabe an der digitalen Gesellschaft. In: TU Dortmund, Sozialforschungsstelle, Beitrage aus der Forschung, Band 189, Dortmund sowie Rissola, G./Garrido M. (2013): Survey on Inclusion Actors in the EU27, in: Europäische Kommission (Hg.): JRC Scientific and Policy Reports, Brüssel

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabelle 8
Interneterfahrungsorte nach Lage- und Gemeindetypen

	Einwohner insgesamt	davon ohne Interneterfahrungsort	
	absolut	absolut	in Prozent
Gemeindetyp			
Große Großstadt	13.940.524	0	0,0
Kleinere Großstadt	11.427.793	0	0,0
Größere Mittelstadt	7.397.533	0	0,0
Kleinere Mittelstadt	15.565.808	675.377	4,3
Größere Kleinstadt	12.844.629	3.856.712	30,0
Kleine Kleinstadt	11.336.920	6.688.551	59,0
Landgemeinde	8.684.330	7.320.210	84,3
Gesamt	**81.197.537**	**18.540.850**	**22,8**
Lagetyp			
sehr zentral	38.152.695	2.941.156	7,7
zentral	22.852.727	8.275.938	36,2
peripher	16.829.551	8.647.859	51,4
sehr peripher	3.362.564	2.041.806	60,7

Quelle: Auswertungen des BBSR/Datenbasis Stiftung Digitale Chancen © BBSR Bonn 2017

deutlich entfernter gelegenen physischen Angeboten bzw. Einrichtungen oder deutlich erhöhten Kosten. Insofern zeigt sich auch in der Online-Welt, dass die teilweise Verringerung des Problems der physischen Erreichbarkeit nur durch den Auf- und Ausbau von Basisinfrastruktur, der Entwicklung geeigneter Dienstleistungen und den parallelen Aufbau von Digitalkompetenzen erreicht werden kann.

Raumstrukturelle Auswirkungen digitaler Angebote

Weitergehende Einschätzungen zu den Auswirkungen digitaler Lösungen und Anwendungen auf das Zentrale-Orte-Konzept sind mit großen Unsicherheiten verbunden: Viele Dienste sind noch in der Entwicklungs- und ersten Anwendungsphase. Die Vielzahl der Pilotprojekte, Fallstudien und theoretischen Überlegungen vermitteln zudem ein differenziertes Bild. Es kann heute kaum vorhergesagt werden, ob und wann flächendeckende Anwendungen erfolgen. Doch zeigen jene Bereiche, in denen schon früh auf Digitalisierung gesetzt wurde, dass sie den Rückzug physischer Angebote aus der Fläche ermöglichen und z. T. kompensieren. Dies zeigt sich vielleicht am deutlichsten an der Schließung zahlreicher Bank- und Sparkassenfilialen, welche zunächst in kleineren Orten, später auch in den Stadtteilen der Großstädte erfolgte. Ob der Einzelhandel dieser Entwicklung folgen wird, ist noch offen. Trotzdem könnte der Rückzug des Einzelhandels aus der Fläche im Verbund mit seinem seit Jahrzehnten anhaltenden Strukturwandel durch Online-Einkaufs-Alternativen verstärkt werden. Nach den aktuellsten Daten des Statistischen Bundesamtes beträgt der Anteil der dem E-Commerce zugerechneten Einzelhandelsumsätze zwar nur 7,4 %. Allerdings umfassen diese Zahlen nur in Deutschland meldepflichtige Betriebe. Darin nicht enthalten sind unter anderem die Umsätze des größten im deutschen Online-Handel tätigen Unternehmen „Amazon", die umgerechnet rund 8.972 Mio. Euro betrugen.[153] Dies entspricht 2015 einem Anteil von rund 2 % am Umsatz des deutschen Einzelhandels i. e. S.

Tabelle 9
Umsätze des deutschen Einzelhandels 2005 bis 2014

	Umsatz EZH i.e.S. Mio. Euro	Anteil E-Commerce Prozent	Summe E-Commerce Mio. Euro
2005	309.731	1,5	4.646
2006	338.037	1,4	4.733
2007	351.284	2,0	7.026
2008	363.615	3,3	11.999
2009	402.786	3,6	14.500
2010	409.741	4,2	17.209
2011	437.917	5,2	22.772
2012	438.135	5,9	25.850
2013	432.773	6,5	28.130
2014	460.136	7,4	34.050

Quelle: Destatis/Strukturdaten des Einzelhandels i.e.S. nach WZ 2008 © BBSR Bonn 2017

Allerdings liegen die Online-Umsatz-Anteile bei den für die Zentrenentwicklung besonders

(153) Amazon.Com, Inc (2015): ANNUAL REPORT PURSUANT TO SECTION 13 OR 15(d) OF THE SECURITIES EXCHANGE ACT OF 1934 For the fiscal year ended December 31, 2015, S. 67 ff.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

bedeutsamen Sortimenten bereits deutlich höher. Laut Kölner Institut für Handelsforschung (IFH) könnte 2020 sogar ein Drittel des Umsatzes mehrerer zentrenrelevanter Sortimente online stattfinden[154]. Selbst für die nahversorgungsrelevanten Sortimente wie die besonders umsatzstarken Lebensmittel ist nicht gesichert, dass diese auch langfristig fast ausschließlich stationär gehandelt werden[155]. Die derzeit getätigten Investitionen aller großen Unternehmen im Lebensmittelmarkt deuten hier größere Veränderungen an.

Gleichwohl sollten im Kontext der Daseinsvorsorge die Möglichkeiten des Internets für die Nahversorgung nicht überschätzt werden. Hohe Lieferkosten in dünn besiedelten Räumen begrenzen die derzeitigen Aktivitäten noch auf die großen Kernstädte. Einzelne Fallstudien zeigen aber auf, dass der Anteil reiner Online-Einkäufer in der Kernstadt München mit 3 bis 4 % deutlich niedriger ist als in ländlich geprägten Kreisen mit bis zu 19 %.[156]

Insgesamt ist derzeit davon auszugehen, dass der Online-Handel den bisherigen Strukturwandel im Einzelhandel verstärkt und den stationären Handel weiter schwächen wird. Besonders kleinere und mittlere Zentren, deren Attraktivität u. a. bezüglich Atmosphäre, Angebotstiefe und -breite sowie Image in den Augen der Nachfrager niedrig ist, werden von der Verlagerung der Einzelhandelsumsätze in das Internet betroffen sein. Bei Überlagerung dieser Faktoren kann der Bestand dieser Zentren insgesamt gefährdet sein. Dies gilt vor allem dann, wenn weitere Bereiche der Daseinsvorsorge wie z. B. Gesundheitsleistungen, die bisher vor Ort stationär vorgehalten werden, nur noch online oder auf der nächsthöheren zentralörtlichen Ebene erreichbar sind.

Schlussfolgerungen

Die Sicherung der Mobilität und Erreichbarkeit von Einrichtungen der Daseinsvorsorge stellt ein komplexes raumordnungspolitisches Handlungsfeld dar. Mit der Bereitstellung eines angemessenen Angebotes des öffentlichen Verkehrs liegt eine eigenständige Aufgabe der Daseinsvorsorge vor. Diese stößt in dünnbesiedelten ländlichen Räumen zunehmend an wirtschaftliche Tragfähigkeitsschwellen. Die traditionellen Angebote allein können in einzelnen Teilräumen kaum noch eine akzeptable und flächendeckende Versorgung mit Mobilitätsdienstleistungen gewährleisten. Bundesweit können derzeit rund 9 Mio. Menschen fußläufig keine Haltestelle mit einem über den gesamten Tagesverlauf regelmäßigem ÖV-Angebot erreichen. In den betroffenen Räumen dominiert der MIV die Verkehrsmittelwahl, weil oft keine Wahlfreiheit der Mobilitätsoptionen wie in städtisch geprägten Räumen besteht.

Für Menschen ohne Zugang zu einem Pkw sind Mobilität und die Erreichbarkeit von Einrichtungen der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen daher heute kritisch zu bewerten. Selbst Mindeststandards der Mobilität, wie die Ereichbarkeit bestimmter Leistungen der Daseinsvorsorge innerhalb eines Werktages[157], können für diese Bevölkerungsgruppe bei einem oft auf Schülerverkehre aufbauendem ÖV-Angebot kaum garantiert werden. Bund, Länder und Gemeinden haben bereits vielfältige Anstrengungen zur Aufrechterhaltung bzw. Umstrukturierung der ÖV-Angebote in diesen Räumen unternommen. Darunter fallen vermehrt flexible und bedarfsgerechte Angebote des öffentlichen Verkehrs, die insbesondere mit Blick auf den demografischen Wandel konzeptionell und finanziell verstärkt werden sollten.

Tendenziell ist der Reisezeitaufwand zur Erreichung des nächsten Ober- oder Mittelzentrums sowohl im MIV als auch im ÖV in den letzten Jahren gesunken. Dies ist jedoch vor allem auf die formale Ausweisung weiterer Ober- und Mittelzentren zurückzuführen, so dass sich an der Versorgungssituation der Bevölkerung vor Ort meist wenig verändert hat. Zur langfristigen Sicherung der Mobilität in ländlichen Räumen bedarf es daher auch integrierter Konzepte der Verkehrs- und Siedlungsplanung: Sofern aus Trägfähigkeitsgründen Einrichtungen der Daseinsvorsorge (etwa Schulbereich) gebündelt werden müssen, ist eine ausreichende Anbindung des Umlands mittels herkömmlicher oder flexibler Angebote zu gewährleisten. Neue Einrichtungen sollten nur an Standorten geplant und umgestezt werden, an denen ein Basisangebot des öffentlichen Verkehrs besteht.

Die intelligente und auf regionsspezifische Strukturen und Bedürfnisse abgestimmte

(154) Diese umfassen z. B. Textilien, Elektronik, Schreibwaren und Bücher, Musikinstrumente, Spielwaren. Vgl. Institut für Handelsforschung (2014): Branchenreport Online-Handel, Köln

(155) Vgl. Dannenberg, P./ Franz, M. (2014): Essen aus dem Internet Online-Supermärkte auf dem Weg aus der Experimentierphase? In: Standort – Zeitschrift für Angewandte Geographie 38, Heft 4, S. 237–243

(156) Vgl. Breidenbach, P. / Rauh, J. (2010): Internet-Einzelhandel bei Multi-Channel-Unternehmen. In: Lenz, B. u. a. (Hg.): Produktion-Distribution-Konsum. Auswirkungen von Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT) auf Wirtschafts- und Versorgungsverkehr, Berlin und Heidelberg, S. 51–73

(157) Vgl. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.) (2016): Daseinsvorsorge und gleichwertige Lebensverhältnisse neu denken – Perspektiven und Handlungsfelder, Hannover, S. 21

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Standortplanung ist eng mit der zunehmenden Bedeutung digitaler Dienstleistungen und Produkte verbunden. Onlinelösungen können vielfach Fahrten zu Einrichtungen der Daseinsvorsorge substituieren und damit bei entsprechender Qualität der Angebote physische Mobilität sinnvoll ergänzen. Gerade in den ländlichen Räumen können digitale Dienstleistungen ein komplementäres Angebot im Rahmen der Daseinsvorsorge darstellen. Allerdings müssen hierzu die Versorgung mit leistungsfähigem Breitband ausgebaut und die digitalen Kompetenzen der Bevölkerung gefördert werden. Neben dem aktuell intensiv verfolgten Infrastrukturausbau durch öffentliche und private Initiativen rücken damit auch Informations-, Beratungs- und Bildungsangebote in den Fokus der Bemühungen. Sie gewährleisten, dass die Online-Angebote sicher und kompetent genutzt werden können.

Obwohl die Chancen und Potenziale der Digitalisierung bei der Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen groß sind, können aus den Entwicklungen auch Gefahren erwachsen: So besteht das Risiko, dass sich eine digitale Spaltung räumlich verfestigt, wenn keine entsprechenden Konzepte und Maßnahmen zum Kompetenzaufbau umgesetzt werden. Darüber hinaus können internetbasierte Angebote die Wirtschaftlichkeit bisher noch existierender stationärer Angebote der Daseinsvorsorge untergraben und derzeit tragfähige Zentren weiter schwächen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

7 Raumordnungspolitisches Fazit

Dieses Kapitel enthält die zentralen Ergebnisse der empirischen Analysen und thematisiert grundlegende Handlungsempfehlungen. Die Empfehlungen akzentuieren bereits ergriffene Maßnahmen oder greifen solche auf, die im Rahmen der Demografiestrategie von Bund und Ländern oder anderer Initiativen diskutiert werden. Allerdings wird auch deutlich, dass der fortschreitende demografische Wandel teilweise weitere Maßnahmen zur Sicherung der regionalen Daseinsvorsorge erfordert. Dies gilt z. B. für die Schaffung tragfähiger Siedlungs- und regionaler Versorgungsstrukturen (Konzentration und strategischer Rückbau) bis hin zur Neuorganisation regionaler Mobilität. Neben der Anpassung und Flexibilisierung von Standards stellt sich in einzelnen Handlungsfeldern auch die Frage nach der Einführung bundeseinheitlicher Standards oder der Finanzierung erforderlicher Anpassungsmaßnahmen. Abschließend wird beschrieben, wo künftig zentraler Forschungsbedarf besteht. Dieser reicht von der Fortentwicklung prognostischer Ansätze über die Verstetigung innovativer Modellvorhabenansätze bis hin zur Fortentwicklung der Zentrale-Orte-Konzepte und den Möglichkeiten der Digitalisierung im Bereich der Daseinsvorsorge.

Zentrale empirische Ergebnisse

1 Die demografische Entwicklung der deutschen Gesamtbevölkerung ist in ihrem Kern bereits seit 2002/2003 durch Rückgang und schon seit den 1970er Jahren durch Alterung geprägt. Langfristiges Bevölkerungswachstum ist zu erreichen durch einen deutlichen Anstieg der Fertilitätsrate auf 2,1 Kinder pro Frau oder eine dauerhafte und größer werdende Zuwanderung.

2 Rückgang und Alterung der Bevölkerung sowie Zuwanderung und Internationalisierung führen dazu, dass die Herausforderungen bei der Sicherung der Daseinsvorsorge künftig größer werden. Je nach der demografischen Betroffenheit und den sozio-ökonomischen Rahmenbedingungen der Region ergeben sich unterschiedliche Erfordernisse: Sie reichen von der Schaffung zusätzlicher Angebote im Bereich Gesundheit und Pflege oder von Bildung und Integration über die Einführung neuer Mobilitätskonzepte und Neuausrichtung des ÖPNV bis hin zur Anpassung vorhandener Standortstrukturen.

3 Die Schrumpfungsprozesse von Landgemeinden sowie von Mittel- und Kleinstädten erfassen nach Ostdeutschland zunehmend auch Westdeutschland. Sie sind in den peripheren Lagen stärker ausgeprägt als in den zentralen Räumen und werfen mit Blick auf die Schaffung tragfähiger Siedlungs- und Versorgungsstrukturen die Frage nach den langfristigen Entwicklungsperspektiven einzelner Siedlungsteile oder Einzellagen auf.

4 Die wirtschaftliche Entwicklung Deutschlands ist in den letzten Dekaden durch Wachstum und Beschäftigungsaufbau geprägt. Allerdings sind die jahresdurchschnittlichen Wachstumsraten beim Bruttoinlandsprodukt rückläufig und die regionale Konvergenz nur schwach ausgeprägt. Viele kommunale Gebietskörperschaften weisen eine unzureichende Finanzausstattung und hohe Schuldenstände auf. Dies gilt sowohl für kreisfreie Städte sowie für kreisangehörige Gemeinden oder Landkreise. Diese Entwicklung verstärkt die finanzielle Abhängigkeit der Kommunen von den Zuweisungen der Länder und engt ihre Spielräume bei der Sicherung der örtlichen Daseinsvorsorge ein.

5 Zwischen der demografischen und ökonomischen Entwicklung bestehen vielfältige Wechselwirkungen. Dies dokumentieren auch die statistischen Zusammenhänge zwischen wirtschaftlichen und ökonomischen Indikatoren. Infolge dieser Wechselwirkungen werden die ökonomischen Grundlagen für die Sicherung der Daseinsvorsorge künftig knapper. Der zunehmende Fachkräftemangel kann zudem zu einer Verschärfung der regionalen Disparitäten führen. Darüber hinaus sind die Auswirkungen geänderter fiskalpolitischer Rahmenbedingungen (z. B. Schuldenbremse) oder europäischer und internationaler Vorgaben auf die regionale Daseinsvorsorge nicht auszuschließen.

6 Die Leitbildkarte „Daseinsvorsorge sichern" nimmt bereits eine indikatorengestützte Abgrenzung der Regionen vor, in denen die Sicherung der Daseinsvorsorge vor besonderen Herausforderungen steht. Diese Abgrenzung hat im

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Rahmen der Demografiestrategie von Bund und Ländern durch einen Abgleich der jeweiligen Herausforderungen bei der „Daseinsvorsorge“ und „Stärkung der Wirtschaftskraft“ eine weitere Konkretisierung erfahren. Inzwischen gibt es in einzelnen Ländern Abgrenzungen oder landesplanerische Festlegungen von Raumkategorien, die aufzeigen, welche Regionen bei der Ausgestaltung relevanter Förderprogramme angesichts des demografischen Wandels besondere Aufmerksamkeit verdienen.

7 Im Kontext der regionalen Daseinsvorsorge sind oft gemischte Akteursnetzwerke, bestehend aus öffentlichen, wirtschaftlich agierenden sowie ehrenamtlich Tätigen notwendig. Gerade informelle Instrumente bieten große Chancen, entsprechende Netzwerke zu bilden. Die Koproduktion von Daseinsversorge im Verbund wird angesichts knapper werdender öffentlicher Mittel künftig an Bedeutung gewinnen. Auch zieht sich der Staat immer mehr auf seine Gewährleistungsfunktion zurück.

8 Einschlägige Studien und Modellvorhaben der Raumordnung dokumentieren die Möglichkeiten und Voraussetzungen regionaler Kooperationen. Neben einer politischen Unterstützung ist insbesondere die Einbindung aller relevanten Akteure erforderlich. Hierzu zählen vor allem die verschiedenen Fachplanungen und kommunalen Gebietskörperschaften sowie die Bürgerschaft. Eine wichtige Rolle kommt auch den Landkreisen zu. Sie nehmen gemeindeübergreifende Aufgaben der Daseinsvorsorge und eine wichtige Aufsichtspflicht gegenüber den kreisangehörigen Gemeinden und Städten wahr.

9 Geopolitische Krisen und der fortschreitende Klimawandel werden für Europa weiterhin einen hohen Zuwanderungsdruck bedeuten. Deutschland wird infolge seiner hohen Wirtschaftskraft und Attraktivität für viele Menschen im Fokus stehen. Internationale Zuwanderung löst zwar nicht das Demografieproblem der deutschen Regionen, kann dieses jedoch mindern und zur Stärkung ihrer wirtschaftlichen Entwicklungspotenziale beitragen.

10 Zuwanderung erfordert Integration, die jedoch nicht voraussetzungslos ist: Sie hängt maßgeblich davon ab, ob die Zielregionen die Chancen der Zuwanderung erkennen und bereit sind, die neuen Mitbürger zu integrieren. Diese müssen bereit sein, die Grundwerte der deutschen Gesellschaft zu respektieren und aktiv an ihrer Integration mitzuwirken. Je schneller diese Anstrengungen gelingen, desto eher kann Deutschland Vorteile aus der internationalen Zuwanderung erzielen.

11 Die im Leitbild „Daseinsvorsorge sichern“ geforderte Anpassung der Zentrale-Orte-Konzepte ist je nach Land und demografischem Handlungsdruck unterschiedlich weit fortgeschritten. Die Mehrheit der Länder hat gemäß des Konzentrations- und Bündelungsgebotes inzwischen eine Straffung auf ein dreistufiges Konzept vollzogen.

12 Im Handlungsfeld Kinderbetreuung und Schule steht infolge zurückgehender Kinder- und Schülerzahlen die Sicherung einer guten Versorgungsqualität in akzeptabler Erreichbarkeit im Fokus. Infolge der fortschreitenden Alterung der Bevölkerung wird der Bedarf im Bereich der Gesundheitsversorgung weiter steigen. Gleichzeitig gibt es bereits heute Teilräume mit Versorgungsproblemen. Infolge des demografischen Wandels und wohnortferner Beschäftigung steht gerade in ländlichen Räumen auch die Sicherung des abwehrenden Brandschutzes vor großen Herausforderungen.

13 Bei der technischen Infrastruktur mit zentralem und flächendeckendem Anschlusszwang können Bevölkerungsrückgang und Unterauslastung nicht durch proportionale Verkleinerungen aufgefangen werden. Die Folge sind steigende Kosten je Nutzer. In den bereits stark von Schrumpfung betroffenen Regionen werden künftig zusätzliche Anpassungen erforderlich. Der grundsätzlich technisch mögliche Umstieg von zentralen auf dezentrale Systeme scheitert oft an den Kosten oder versorgungsrechtlichen Ansprüchen. Regionale Zusammenarbeit ist bereits weitgehend institutionalisiert und bietet nur noch begrenzte Optimierungspotenziale.

14 In den ländlichen Räumen wird infolge allgemeiner Alterung und weiterem Rückgang der Schülerzahlen die Wirtschaftlichkeit des v. a. auf

den Schülerverkehr gestützten ÖPNV künftig noch stärker als bisher in Frage gestellt. Gleichzeitig steigt der Bedarf an flexiblen und alternativen Bedienformen, damit die Nutzer entsprechend ihrer individuellen Bedürfnisse die Einrichtungen der Daseinsvorsorge mit einem akzeptablen Aufwand erreichen können.

15 Die bisher vorliegenden Ergebnisse aus einzelnen Handlungsfeldern (z. B. Bildung, Gesundheitsversorgung, regionale Mobilitätskonzepte) erlauben noch keine abschließende Einschätzung der raumstrukturellen Wirkungen der Digitalisierung. Dies gilt ebenso für ihre Auswirkungen auf die physische Mobilität. Die Bereitstellung einer ausreichenden Infrastruktur ist zudem nur eine notwendige Voraussetzung. Die potenziellen Nutzer müssen über entsprechende Nutzungskompetenz und Akzeptanz verfügen. Beide Faktoren sind nach einschlägigen Studien gegenwärtig in Deutschland sehr differenziert ausgeprägt und nur bei weniger als 50 % der Bevölkerung ausreichend vorhanden.

Grundlegende Empfehlungen

1 Gerade in Zeiten demografischer Schrumpfung besitzt die Sicherung der ökonomischen Grundlagen einen hohen Stellenwert. Bund und Länder sind gefordert, die Rahmenbedingungen für gesamtwirtschaftliches Wachstum zu sichern. Notwendig sind vor allem verstärkte Investitionen in zentrale Infrastrukturen und die Förderung von Bildung sowie von Forschung und Entwicklung.

2 Gesamtwirtschaftliche Strategien bedürfen einer regionalen Flankierung: Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur" (GRW) soll sich weiterhin auf die Sicherung der ökonomischen Grundlagen strukturschwacher ländlicher und städtischer Räume konzentrieren. Im Bereich der Infrastrukturförderung sind jedoch stärker als bisher Aspekte der regionalen Daseinsvorsorge einzubeziehen. Die Förderung von Breitband ist ein erster Schritt.

3 Die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" (GAK) weist eine hohe räumliche Überschneidung mit denjenigen Räumen auf, in denen die Sicherung der Daseinsvorsorge infolge des demografischen Wandels vor besonderen Tragfähigkeits und Erreichbarkeitsproblemen steht. Die Weiterentwicklung der GAK zur Sicherung der regionalen Daseinsvorsorge sollte daher fortgesetzt werden und in einem bundesweiten Leitprogramm münden.

4 Zugleich dürfen die Entwicklungsprobleme wirtschaftsstarker Räume nicht vernachlässigt werden. Ihre hohe Wirtschaftskraft, die über die fiskalischen und sozialen Ausgleichsysteme teilweise in strukturschwache Räume fließt, reicht in der Regel nicht aus, um die vor Ort anstehenden Aufgaben originär zu bewältigen. Infolge von Zuwanderung bestehen besondere Herausforderungen bei der Daseinsvorsorge. Dies gilt vor allem für Bildung und Integration sowie die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum.

5 Eine regionale Steuerung der internationalen Zuwanderung sollte grundsätzlich so wenig Steuerung wie nötig und so viel Freizügigkeit wie möglich vorsehen. Dabei sind die Zentralen Orte in den ländlichen Räumen zu stärken und Strategien zur Revitalisierung zu entwickeln. Ein zentraler Erfolgsfaktor hierfür ist die Einbindung aller relevanten Akteure, damit entsprechend der Rahmenbedingungen vor Ort möglichst passgenaue und tragfähige Lösungen erzielt werden. Umgekehrt ist eine Überlastung wirtschaftsstarker Ballungsräume und bevorzugter Zielregionen durch Zuwanderung zu vermeiden.

6 Landes- und Regionalplanung sind gefordert, sich intensiver und inhaltlich umfassender als bisher mit den einzelnen Handlungsfeldern der Daseinsvorsorge auseinanderzusetzen. Der Landesplanung obliegt es vor allem, ihren Konkretisierungsauftrag gegenüber der Regionalplanung wahrzunehmen. Die Regionalplanung muss die Vorgaben der Landesplanung aufgreifen und umsetzen. Je weniger die Vorgaben der Landes- und Regionalplanung (z. B. Tragfähigkeitsschwellen, Ausstattungskataloge) mit den realen demografischen und ökonomischen Gegebenheiten vor Ort übereinstimmen, desto größer ist die Gefahr der Unterauslastung und steigender Kosten bei der Daseinsvorsorge. Vor diesem Hintergrund ist die Regionalplanung angesichts des fortschreitenden demografischen Wandels gefordert, den Akteuren vor Ort auch die Notwendigkeit von Anpassungen zu vermitteln, die vom bisherigen Status quo abweichen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

7 Die Zentrale-Orte-Konzepte (ZOK) der Länder bilden das räumliche Grundgerüst für die Sicherung der Daseinsvorsorge in den deutschen Regionen. Zur Stärkung der raumordnerischen Steuerungswirkung sind weitere Anpassungen und Konkretisierungen erforderlich. Im Wesentlichen zählen dazu folgende Verfahrensschritte:

- Überprüfung der bestehenden Zentralen Orte in Bezug auf Bedeutungsüberschüsse und Tragfähigkeiten unter Berücksichtigung ihrer Lage im Raum
- Definition von garantierten Mindeststandards in ausgewählten, politisch festgesetzten Bereichen sowie Definition von Erreichbarkeitsstandards
- rechtssichere Ausweisung / Überprüfung der zentralörtlichen Versorgungsbereiche
- gezielter Einsatz von Zentralen Orten in Funktionsteilung, geknüpft an Vorbedingungen und Evaluation
- Intensivierung der Diskussion um konzeptionelle Weiterentwicklungen des ZOK.

8 Die Bindungswirkung der Zentrale-Orte-Konzepte (ZOK) ist durch die Aufnahme von Raumordnungsklauseln in den Fachplanungen, die bisher solche Vorgaben nicht vorsehen, zu stärken. Außerdem gilt es, die Steuerungswirkung der ZOK auf öffentliche und private Investitionen zu verbessern. Dies kann durch entsprechende Regelungen im kommunalen Finanzausgleich (z. B. Erhöhung der Hauptansatzstaffel) und Förderboni innerhalb der verschiedenen Fachprogramme flankiert werden.

9 Zur Sicherung der Nahversorgung in einer älter werdenden Gesellschaft sind die bestehenden Steuerungsge- und verbote für den großflächigen Einzelhandel einzuhalten. Gleichzeitig ist den rechtlichen Anforderungen genüge zu tun, indem Regelungslücken geschlossen und Versorgungsbereichsabgrenzungen vorgenommen werden.

10 Notwendig ist eine ergebnisoffene Diskussion über Notwendigkeit und Ausgestaltung eines strategischen Rückzugs aus peripheren Siedlungsteilen und Einzellagen. Er ist als ein bewusstes Vorgehen zu verstehen, das der Einbindung in eine regionale Gesamtstrategie zur Sicherung tragfähiger Siedlungskerne bedarf und durch geeignete Maßnahmen zur Innenentwicklung zu flankieren ist. Innerhalb einer solchen Gesamtstrategie sind vor allem die Mittel- und Grundzentren zu stabilisieren.

11 Interkommunale Lösungen zur Sicherung der Daseinsvorsorge werden immer wichtiger. Daher gilt es seitens des Bundes darauf hinzuwirken, dass die Umsatzsteuerfreiheit interkommunaler Leistungen weiterhin gegeben ist. Darüber hinaus sind die Länder gefordert, landesrechtliche Regelungen zur Finanzierung und zum Kostenausgleich für interkommunale Leistungserbringung sowie Vorhaltegebote für die Gemeinden entsprechend anzupassen.

12 Auf der Bundes- und Landesebene ist eine stärker ressortübergreifende Herangehensweise erforderlich. Dies würde die Arbeit der vielfältigen Akteure zur Sicherung der Daseinsvorsorge wesentlich erleichtern, da vor Ort die Fragestellungen meist nicht ressortscharf zuzuordnen sind.

13 Regionale Zusammenarbeit wird bereits über verschiedene nationale Programme (GRW, GAK) und europäische Initiativen (LEADER) gefördert. Sie sollte künftig eine Fördervoraussetzung bilden oder über Anreizsysteme gesteuert werden. Außerdem ist eine ausreichende institutionelle Finanzierung der Regionen notwendig, damit die Akteure vor Ort die vielfältigen Koordinierungs- und Netzwerkaufgaben zur Sicherung der Daseinsvorsorge leisten können. Hier stehen vor allem die Länder in der Pflicht, da diese ein großes Interesse an einer effizienten Organisation der regionalen Daseinsvorsorge haben sollten.

14 Im Rahmen regionaler Zusammenarbeit kommt der Regionalplanung eine wichtige unterstützende Aufgabe zu. Sie muss sich verstärkt als unabhängiger Dienstleister und Ansprechpartner vor Ort verstehen. Dies setzt entsprechende personelle Kapazitäten und ein hohes Maß an Kommunikationsfähigkeit voraus. Insbesondere bei konfliktträchtigen Themen ist in der Regel zusätzlich eine professionelle und externe Begleitung der Prozesse notwendig.

15 Bürgerschaftliches Engagement und Ehrenamt erfordern eine entsprechende

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Unterstützungskultur. Sie reicht von der gesellschaftlichen Anerkennung vor Ort, einer adäquaten Einbindung in Aufgabenstrukturen bis hin zu ihrer finanziellen Förderung und entsprechenden rechtlichen Rahmenbedingungen, die bürgerschaftliches Engagement bei der Leistungserbringung zulassen. Allerdings dürfen nicht zu viele Aufgaben auf Ehrenamt und zivilgesellschaftliche Organisation übertragen werden, um eine Überforderung der engagierten Bürgerschaft zu vermeiden.

16 Bund und Länder sind gefordert, die originäre Steuerkraft der kommunalen Gebietskörperschaften aufgabenadäquat zu stärken und ihre Belastungen insbesondere bei den Sozialausgaben zu reduzieren. Ziel muss eine Gemeindefinanzreform sein, die den Kommunen ausreichend eigene finanzielle Gestaltungsspielräume für die Sicherung der Daseinsvorsorge eröffnet. Allerdings sind auch Anreize erforderlich, damit die kommunalen Gebietskörperschaften die erforderliche Anpassung der Infrastruktur oder von Dienstleistungen Zielorientiert vornehmen, d. h. auch unter Inkaufnahme notwendiger Einschränkungen.

17 Regionale Daseinsvorsorge wird in der Regel über die Einnahmen der kommunalen Gebietskörperschaften und durch die finanzielle Förderung seitens Bund und Länder (Zuweisungen oder einzelne Fachprogramme) finanziert. Bund und Länder sind gefordert, die Akteure vor Ort auch bei der Anpassung und beim Rückbau regionaler Daseinsvorsorge zu unterstützen. Hierzu zählt auch die flexible Handhabung von Zweckbestimmungen oder Flexibilisierung der Fördertatbestände.

18 Bei der Diskussion möglicher Demografiehilfen im Rahmen des Finanzausgleichs (z. B. Schlüsselzuweisungen zur Sicherung einer grundlegenden Mindestversorgung) sind seine strukturelle Langfristigkeit und sein infolge landesrechtlicher Vorgaben begrenztes Umverteilungsvolumen (z. B. Steuerverbundquote, angestrebter Ausgleich von Steuerkraft und Bedarfe) zu beachten. Spezifische, demografisch bedingte Anpassungsbedarfe einzelner Städte und Gemeinden bedürfen gezielter Hilfen (z. B. Zweckzuweisungen).

19 Die förderpolitische Relevanz raumbezogener Abgrenzungen im Kontext von Demografie und Daseinsvorsorge hängt maßgeblich davon ab, ob die verschiedenen Ressorts von Bund und Länder diese Gebietskulisse bei der Ausgestaltung ihrer Förderprogramme instrumentell berücksichtigen. Bund und Länder sind gefordert, durch förderpolitische Vorgaben die vom demografischen Wandel besonders betroffenen Räume zu begünstigen. Dafür bedarf es einer gezielten Ansprache der relevanten Akteure sowie einer förderpolitischen Abkehr von tradierten Ausbau- hin zu Anpassungsstrategien.

20 Je nach der spezifischen Leistungserbringung und der demografischen Betroffenheit sind die raumordnungspolitischen Zieldimensionen der Daseinsvorsorge (bestimmte Versorgungsqualität in akzeptabler Erreichbarkeit zu sozialverträglichen Preisen) unterschiedlich betroffen und erfordern spezifische Anpassungsmaßnahmen. Sie müssen schrittweise erfolgen und eine Anpassung der Angebotsstrukturen an die sich im Zeitablauf wandelnde Nachfrage ermöglichen. Dieser Prozess bedarf einer breiten Akzeptanz und Beteiligung seitens der Bevölkerung und der Unterstützung der politischen Akteure vor Ort.

21 Bereits seit Anfang der 2000er Jahre sind innerhalb der verschiedenen Fachplanungen Anpassungen bei den primären Standards erfolgt. Je nach Handlungsfeld wird eine Vielzahl an ergänzenden Optionen diskutiert. Das breite Spektrum an Handlungsmöglichkeiten ist weitgehend bekannt und wird in den einzelnen Ländern von den relevanten Akteuren zum Teil bereits umgesetzt. Hemmnisse resultieren meist aus den sekundären Merkmalen (z. B. Vorgaben zur Mindestauslastung). Experimentierklauseln können Spielräume für weitere Anpassungen eröffnen. Allerdings werden im Bereich der Umsetzung sowie der Finanzierung struktureller Anpassungsmaßnahmen Hemmnisse gesehen, die einer gezielten Förderung bedürfen.

22 Im Bereich von Kinderbetreuung und Schulen wird der fortschreitende Rückgang der Nachfrage die bisherige Standortstruktur langfristig immer mehr in Frage stellen. Hier ist die überörtliche Schulstandortplanung unter Einbindung der maßgeblichen Aufgabenträger gefordert. Die regionale Konzentration von Einrichtungen wird eine Konsequenz sein und neue Konzepte zur Sicherung der Mobilität der Zielgruppe erfordern. Regionale Konzentration ermöglicht

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

das Ausschöpfen von Synergieeffekten und somit insgesamt qualitativ bessere Angebote. Diese Vorteile können die Betroffenen für den Verlust der Einrichtung am unmittelbaren Wohnort kompensieren.

23 Im Gesundheitsbereich sind bei Unterversorgung und steigenden Bedarfen regional angepasste Strategien zur Angebotssicherung erforderlich. Die hierzu vorhandenen Instrumente zum Abbau von Unter- und Überversorguung sind zielorientiert anzuwenden und bedürfen hinsichtlich ihrer konkreten Anwendung einer fortwährenden Evaluierung. Dabei gilt es auch, einzelne solitäre Standorte oder regionale Versorgungstrukturen aus raumstrukturellen Gründen zu halten und über Umlagen finanziell zu sichern.

24 Im Bereich des Brandschutzes sind weitere Möglichkeiten regional abgestimmter Zusammenarbeit (z. B. Ausbildung oder Beschaffung) oder der Prävention zu nutzen. Bei der Notfallversorgung ist seitens der Länder und Aufgabenträger eine stärkere Integration der verschiedenen Bereiche im Sinne einer bedarfsgerechten Rettungskette zu leisten. Gerade Brandschutz und Notfallversorgung werfen infolge ihrer elementaren Bedeutung und der regionalen Unterschiede in der Leistungserbringung die Frage nach bundeseinheitlichen Standards auf.

25 Ebenso wie bei der Wasserver- und Abwasserentsorgung gilt es, künftig bei der Abfallentsorgung die Herausforderungen des demografischen Wandels stärker zu beachten und vorhandene Optimierungspotenziale (z. B. Digitalisierung) auszunutzen. Hierzu zählen auch großräumig ausgerichtete Versorgungssysteme mit der Möglichkeit einer Mischkostenkalkulation und internen Subventionierung von Teilräumen. Je nach regionaler Kostenbelastung können gezielte finanzielle Hilfen zur Anpassung sowie Zuschüsse zu den Gebühren aus Gründen der Sozialverträglichkeit notwendig werden.

26 Künftig sind intergierte Mobilitätskonzepte sowie flexible und alternative Bedienformen erforderlich, welche die individuellen Anforderungen der verschiedenen Nutzergruppen stärker berücksichtigen. Erste Erfahrungen aus einzelnen Modellvorhaben liegen vor. Ihre Verstetigung und Übertragung auf andere Regionen steht noch aus und bedarf in der Regel einer finanziellen Förderung. Außerdem stellen sich bei alternativen Bedienformen grundsätzliche, rechtliche Probleme (z. B. Steuerbefreiung für eingesetzte Fahrzeuge), deren Klärung die Erfolgschancen der Projekte wesentlich bestimmen.

27 Die Nutzung der Digitalisierung zur Sicherung der Daseinsvorsorge bedarf neben einem Infrastrukturausbau flankierender Maßnahmen: Notwendig ist eine Ausbaustrategie, die zielgruppenorientiert digitale Instrumente und Medien gestaltet und gleichzeitig die digitale Befähigung der Zivilgesellschaft fördert. Gerade bei der Daseinsvorsorge muss eine Ausgrenzung nicht digitalaffiner Bevölkerungsteile vermieden werden. Trotzdem wird der digitale Fortschritt Auswirkungen auf die vielfältigen Bereiche der Daseinsvorsorge haben. Dies gilt sowohl mit Blick auf die Nachfrage als auch auf die Leistungserbringung.

28 In der aktuellen Phase des demografischen Wandels sind viele Anpassungen bereits erfolgt oder in der Diskussion. Gleichwohl müssen Bund, Länder und kommunale Gebietskörperschaften auf eine zweite Welle demografisch bedingter Anpassungsprozesse vorbereitet sein, die je nach Handlungsfeld und regionaler Situation eine unterschiedliche Betroffenheit zur Folge haben wird. Angesichts der sich abzeichnenden Herausforderungen und der grundlegenden Bedeutung der Daseinsvorsorge für die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse ist ein gesellschaftspolitischer Konsens über die Kernelemente regionaler Daseinsvorsorge und ihre Finanzierung notwendig. In diesem Kontext wäre auch die Bedeutung internationaler Zuwanderung für die künftige demografische und wirtschaftliche Entwicklung der deutschen Regionen zu thematisieren.

Weiterer Forschungsbedarf

1 Zu den grundlegenden Forschungsaufgaben zählen auch künftig Bevölkerungsprognosen. Denn die regionale Verteilung und Entwicklung der Bevölkerung sowie ihre sozioökomische Struktur sind eine zentrale Bedarfsdeterminante der Daseinsvorsorge. Zugleich bestehen vielseitige Wechselwirkungen mit der wirtschaftlichen Entwicklung. Hier bedarf es in Zukunft abgestimmter Annahmen und methodischer Verfahren, um die Akzeptanz und Aussagekraft regionaler Bevölkerungsvoraussetzungen für die Planung und Sicherung der Daseinsvorsorge zu fördern.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

2 Durch das „Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge“ wurden bundesweit 21 Modellregionen bei der Anpassung der regionalen Daseinsvorsorge unterstützt. Für diese Regionen sollte ein Monitoring implementiert werden, um ihre weitere Entwicklung und Umsetzung der Maßnahmen zu verfolgen. Hierzu sollte ein Netzwerk zwischen diesen Regionen geschaffen werden, das dem kontinuierlichen Wissenstransfer dient und gleichzeitig als „Brennglas“ für weitere Anpassungsschritte bei der Sicherung der Daseinsvorsorge dient. Die Erfahrungen aus den laufenden 18 Modellvorhaben zur Sicherung der Mobilität im Rahmen der Demografiestrategie sollten in das Netzwerk einfließen.

3 Das Netzwerk zum „Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge“ sollte zudem genutzt werden, um einen Index „Daseinsvorsorge“ gemeinsam mit der Praxis und der raumbezogenen Wissenschaft zu entwickeln. Dabei wäre auch der Frage nachzugehen, welche Gemeinsamkeiten und Unterschiede bei der Sicherung der regionalen Daseinsvorsorge zwischen Stadt und Land sowie zentralen und peripheren Räumen zu beachten sind. Stichworte könnten hier bezahlbarer Wohnraum versus (fußläufige) Erreichbarkeit sozialer Infrastrukturen sein.

4 In der Wissenschaft wird im Kontext der regionalen Daseinsvorsorge eine Neudefinition von Standards gefordert. Künftig sollten diese nicht nur auf Grundlage der Inputs formuliert werden, sondern für den Outcome eines Bereiches der Daseinsvorsorge bestimmend sein. Es ist demnach nicht entscheidend, welche Ressourcen investiert werden, sondern welche Wirkungen durch die Maßnahmen erreicht werden. Hierfür bedarf es noch weiterer Forschung, um die möglichen Einsatzbereiche einer solchen Outcome-Orientierung im Bereich der Daseinsvorsorge zu bestimmen.

5 Es fehlen aktuelle und empirisch belastbare Aussagen hinsichtlich der benötigten Mindestnachfrage und zu Einzugsbereichen von Gütern und Dienstleistungen. Untersuchungen zu Tragfähigkeitsschwellenwerten sind elementar für fundierte Versorgungsbereichsabgrenzungen und tragen dazu bei, eine finanziell leistbare Daseinsvorsorge in den Regionen zu gewährleisten. Angesichts künftig knapper werdender ökonomischer Ressourcen wird dies immer dringender.

6 Die Erkenntnis, dass in vielen Ländern Straffungen und konzeptionelle Weiterentwicklungen an den Zentrale-Orte-Konzepten erforderlich sind, besteht schon seit längerer Zeit. Daher sollten die Gründe für die bestehenden Umsetzungsdefizite auf den unterschiedlichen politischen Ebenen aufgearbeitet und gleichzeitig nach Wegen gesucht werden, wie effektive Weiterentwicklungsprozesse unter Einbezug aller relevanten Akteure befördert und begleitet werden können.

7 Die Potenziale der Digitalisierung bei der Sicherung der Daseinsvorsorge sind weiterhin zu untersuchen. Mit dem „autonomen Fahren“ wird z. B. nach und nach eine Technologie verfügbar werden, die bei der Sicherung der Daseinsvorsorge hilfreich sein kann. Die möglichen Einsatzfelder, aber auch die Grenzen des autonomen Fahrens zur Sicherung der Daseinsvorsorge sind wissenschaftlich zu erforschen. Hierbei gehört die Akzeptanz der Menschen vor Ort genauso zu den Prüfschritten, wie die Frage nach der Wirtschaftlichkeit solcher Lösungen.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Verzeichnisse

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Raumordnungspolitische Herausforderungen an die Daseinsvorsorge	22
Abbildung 2	Koproduktion von Daseinsvorsorge	23
Abbildung 3	Langfristige Bevölkerungsentwicklung in Deutschland 1950 bis 2015	28
Abbildung 4	Bevölkerungsentwicklung nach ROP 2035 und Szenarien	34
Abbildung 5	Bevölkerungs- und Beschäftigungsentwicklung nach Regionen 1996 bis 2015	37
Abbildung 6	Kommunale Kassenkredite nach Ländern	41
Abbildung 7	Strategische Weiterentwicklung der Zentrale-Orte-Konzepte	50
Abbildung 8	Zentrale Orte nach Ländern 2005 und 2015	51
Abbildung 9	Einwohner- und Flächengrößen pro Zentralem Ort nach Ländern	54
Abbildung 10	Versorgungsebenen und Planungsbereiche der Bedarfsplanung	96
Abbildung 11	Krankenhausgröße und Bettenversorgung nach Ländern	100
Abbildung 12	Motorisierungsgrad nach Kreistypen	122
Abbildung 13	Verkehrsmittelnutzung nach Aktivitätszweck und Kreistypen	124

Kartenverzeichnis

Karte 1	Leitbild „Daseinsvorsorge sichern“	24
Karte 2	Siedlungsstrukturelle Regions- und Kreistypen	26
Karte 3	Kleinräumige Bevölkerungsentwicklung 1990 bis 2015	29
Karte 4	Kleinräumige Binnenwanderungen 2006 bis 2014	30
Karte 5	Kleinräumige Bevölkerungsentwicklung 2012 bis 2035	31
Karte 6	Alterungsprozess und Entwicklung Hochbetagte 2012 bis 2035	32
Karte 7	Menschen mit Migrationshintergrund	33
Karte 8	Beschäftigungsentwicklung und Beschäftigtenbesatz	38
Karte 9	Entwicklung der Erwerbspersonen 2012 bis 2035	39
Karte 10	Pendeldistanzen	40
Karte 11	Gewerbesteueraufkommen und Kassenkredite	42
Karte 12	Zentralörtliche Festlegungen	52
Karte 13	Zentrale Orte und Erreichbarkeit von Supermärkten und Discountern 2015	61
Karte 14	Modellvorhaben Aktionsprogramm regionale Daseinsvorsorge	67
Karte 15	Grenzüberschreitende Infrastrukturprojekte 2007 bis 2013	73
Karte 16	Betreuungsquote bei Kinderbetreuung	81
Karte 17	Entwicklung der Kinderzahlen im Bereich Kinderbetreuung 2012 bis 2035	82

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Karte 18	Schulabgänger nach Abschluss	84
Karte 19	Entwicklung der Kinderzahl nach Schulalter 2012 bis 2035	86
Karte 20	Erreichbarkeit von Grundschulen und Schulen der Sekundarstufe I	87
Karte 21	Erreichbarkeit von Schulen der Sekundarstufe II und Wegfallszenario	88
Karte 22	Berufliche Ausbildungsplatzkapazitäten	90
Karte 23	Ausbildungsrelevante Jugendliche und Entwicklung bis 2035	91
Karte 24	Berufliche Schulen	92
Karte 25	Erreichbarkeit beruflicher Schulen	93
Karte 26	Erreichbarkeit von Apotheken	95
Karte 27	Versorgungsgrad bei Hausärzten	97
Karte 28	Erreichbarkeit von Hausärzten	99
Karte 29	Bettenversorgung in Krankenhäusern	101
Karte 30	Erreichbarkeit von Grundversorger und Wegfallszenario	102
Karte 31	Entwicklung der Nachfrage nach stationärer Gesundheitsversorgung bis 2035	103
Karte 32	Versorgung von Pflegebedürftigen	105
Karte 33	Personal in Pflegeeinrichtungen und Entwicklung Pflegebedürftige bis 2035	106
Karte 34	Entwicklung intergenerationeller Unterstützungskoeffizient bis 2035	107
Karte 35	Herzinfarktsterblichkeit und Erreichbarkeit von Herznotfallambulanzen	109
Karte 36	Berufsfeuerwehren und Technisches Hilfswerk	111
Karte 37	Wasserverbrauch	113
Karte 38	Verbrauchsabhängige Wasserentgelte	114
Karte 39	Demografische Auswirkungen auf den Wasserverbrauch	115
Karte 40	Abfallintensität	117
Karte 41	Demografische Auswirkungen auf das Abfallaufkommen	118
Karte 42	Motorisierungsgrad	123
Karte 43	Verkehrsmittelwahl im Bereich Daseinsvorsorge	125
Karte 44	Fußläufige Erreichbarkeit von Haltestellen	128
Karte 45	Erreichbarkeit von Oberzentren mit MIV und ÖV	130
Karte 46	Erreichbarkeit von Mittelzentren im MIV und ÖV	131
Karte 47	Modellvorhaben „Langfristige Sicherung von Versorgung und Mobilität in ländlichen Räumen“	133
Karte 48	Breitbandversorgung mit 50 Mbit/s	136
Karte 49	Interneterfahrungsorte	142

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Entwicklung der Städte und Landgemeinden nach der Lage	28
Tabelle 2	Daseinsvorsorge in den Landesraumordnungsplänen und -programmen	45
Tabelle 3	Zentralörtliche Tragfähigkeitsschwellen 2005 und 2015	55
Tabelle 4	Gemeinden mit Funktionsteilung nach Ländern 2005 und 2015	57
Tabelle 5	Dimensionen eines strategischen Rückzugs	63
Tabelle 6	Daseinsvorsorgebereiche und raumordnungspolitische Dimensionen	80
Tabelle 7	Haltestelleneinzugsbereiche nach ÖPNV- und Raumkategorien	127
Tabelle 8	Interneterfahrungsorte nach Lage- und Gemeindetypen	143
Tabelle 9	Umsätze des deutschen Einzelhandels 2005 bis 2014	143

Vorabfassung - wird durch die endgültige Fassung ersetzt.